

# **ANALISIS PENERAPAN STANDAR MASYARAKAT MISKIN DI BPS KOTAPEKANBARU**

## **SKRIPSI**

Disajikan Sebagai Syarat Untuk Mendapatkan Gelar Sarjana Strata Satu (S1)  
Pada Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial



AGUN ZULFAIRA  
10576002194

JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS EKONOMI DAN ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS ISLAM NEGRI  
SULTAN SYARIF KASIM  
RIAU  
2012

## **ABSTRAK**

### **ANALISIS PENERAPAN STANDAR MASYARAKAT MISKIN DI BPS KOTA PEKANBARU**

**OLEH: AGUN ZULFAIRA  
NIM. 10576002194**

*Data kemiskinan versi Badan Pusat Statistik (BPS) dinilai sebagian kalangan sebagai angka fiktif, karena di dapat melalui proses penjarangan dengan standar yang sangat rendah, tidak sesuai dengan kenyataan dilapangan. Seperti 14 kriteria keluarga miskin yang dinilai tidak manusiawi maupun nilai garis kemiskinan yang terlalu rendah. Hal ini mengakibatkan sekian banyak masyarakat miskin namun tidak dikategorikan miskin oleh BPS kehilangan hak nya sebagai warga negara. Bertolak dari masalah diatas, maka kajian ini dimaksudkan untuk mengupas fenomena sosial tentang data statistik kemiskinan lebih spesifik di kota pekanbaru yang belakangan di perdebatkan dan diragukan keakuratannya, melalui sebuah penelitian dengan judul “Analisis Penerapan Standar Masyarakat Miskin Di BPS Kota Pekanbaru”. Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, yaitu suatu pendekatan yang diarahkan kepada prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari individu atau kelompok secara holistik. Data primer didapatkan dari wawancara dan korespondensi yaitu, mengadakan tanya jawab lisan ataupun tulisan dengan sampel guna memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah pegawai BPS kota pekanbaru, masyarakat pekanbaru yang tinggal di pemukiman kumuh, daerah pinggiran kota, RT/RW dengan mayoritas masyarakat miskin, organisasi pemerhati masyarakat miskin, tokoh masyarakat, akademisi yang selanjutnya menjadi informan. Informan yang dijadikan responden dalam penelitian ini ditentukan melalui metode purposive sampling yaitu pejabat BPS yang memiliki kompetensi dalam pendataan masyarakat miskin, pimpinan ORMAS, akademisi dan tokoh masyarakat. Sedangkan data skunder diperoleh dengan mengumpulkan literatur kepustakaan yang berhubungan dengan penelitian ini. Hasil dari penelitian ini adalah standar yang digunakan BPS untuk menentukan masyarakat tergolong miskin atau tidak miskin tidak sesuai dengan kondisi geografis, pendapatan dan karakteristik sosial masyarakat dipekanbaru, sehingga standar yang digunakan BPS tersebut tidak dapat mengkategorikan masyarakat miskin dipekanbaru. Butuh penyesuaian standar agar data yang dihasilkan objektif.*

## DAFTAR ISI

Lembar Cover/Sampul Dalam.....	i
Lembar Persetujuan Skripsi.....	ii
Lembar Pengesahan.....	iii
Ungkapan Pribadi/Motto.....	iv
Abstraks.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi.....	vii
Daftar Gambar.....	ix
Daftar Tabel.....	x

## BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Permasalah.....	14
1.3. Pembatasan Masalah.....	15
1.4. Tujuan Penelitian.....	16
1.5. Manfaat Penelitian.....	17

## BAB II TELAAH PUSTAKA

2.1. Kerangka Teori .....	18
2.2. Pengertian Penerapan .....	19
2.3. Standar .....	20
2.4. Kemiskinan .....	26
2.4.1. Garis Kemiskinan .....	29
2.4.2. Persentase Penduduk Miskin .....	33
2.4.3. Indeks Kedalaman Kemiskinan .....	34
2.4.4. Indeks Keparahan Kemiskinan.....	34
2.5. Organisasi.....	36
2.5.1. Badan Pusat Statistik.....	38
2.6. Definisi Konsep.....	39

## BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Bentuk Penelitian.....	42
3.2. Lokasi Penelitian.....	43
3.3. Populasi dan Sampel.....	43
3.4. Jenis dan Sumber data.....	44
3.5. Teknik Pengumpulan Data.....	44
3.6. Teknik Analisa Data.....	44

#### BAB IV PROFIL LOKASI PENELITIAN

4.1. Sejarah Badan Pusat Statistik.....	45
4.1.1. Masa Pemerintahan Hindia Belanda.....	45
4.1.2. Masa Pemerintahan Jepang.....	45
4.1.3. Masa Indonesia Merdeka Hingga Sekarang.....	46
4.2. BPS Kota Pekanbaru.....	49
4.3. Visi, Misi, Tugas dan Wewenang BPS.....	52
4.4. Fungsi, Struktur, Tugas, dan Kewenangan BPS.....	54
4.4.1. Tugas.....	57
4.4.2. Fungsi.....	57
4.4.3. Kewenangan.....	57
4.5. Sistem Pengolahan Data BPS.....	58

#### BAB V HASIL PENELITIAN

5.1. Standar Kemiskinan dan Penerapannya di Kota Pekanbaru.....	61
5.1.1. Standar Data Mikro Kemiskinan.....	70
5.1.2. Standar Data Makro Kemiskinan.....	72

#### BAB VI PENUTUP

5.1. Kesimpulan.....	78
5.1.1. Penerapan Kriteria Mikro di BPS Kota Pekanbaru .....	78
5.1.2. Penerapan Kriteria Makro di BPS Kota Pekanbaru.....	79
5.2. Saran.....	80

DAFTAR PUSTAKA.....	82
---------------------	----

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1. 14 Kriteria Masyarakat Miskin Menurut BPS.....	9
Tabel 2. Jumlah Rumah Tangga Miskin Kota Pekanbaru Secara Mikro Tahun 2005 Dan 2008.....	11
Tabel 3. Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Kota Pekanbaru Secara Makro Menurut Garis Kemiskinan Tahun 2005-2010.....	13
Tabel 4. Perkiraan Pengeluaran Minimal 1 Kepala Keluarga Di Kota Pekanbaru.....	74



## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim,  
Assalamu'alaikum warahmatullahi wa barakatuh.*

Data statistik dalam sistem pemerintahan merupakan dasar dari kebijakan pemerintah, khususnya data kemiskinan merupakan rujukan awal dari program pengentasan kemiskinan, di Indonesia sumber resmi data statistik disajikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), termasuk data kemiskinan.

Data kemiskinan yang disajikan oleh BPS belakangan diragukan oleh beragam kalangan, data tersebut dinilai “Bohong” karena tidak sesuai dengan kondisi *real*, berkurangnya jumlah masyarakat miskin di Indonesia khususnya di Pekanbaru dianggap hanya politik angka agar pemerintah dinilai berprestasi.

Kritik yang muncul mengenai data BPS mungkin benar, banyak sekali kasus yang muncul dikarenakan tidak validnya data BPS. Di Pekanbaru sendiri terjadi kekacauan dalam pendistribusian beras miskin karena banyak yang merasa berhak justru tidak dapat.

Tentunya data yang banyak dipermasalahkan tersebut tidak datang dengan sendirinya, meski ada proses sebelumnya yang dilakukan BPS sebelum mendapatkan data. Yaitu standar untuk menentukan miskin atau tidak miskin dan seperti apa penerapannya?

Oleh karena itu penulis melakukan penelitian di kantor BPS dan kantong kemiskinan di Pekanbaru untuk mendalami masalah tersebut. Skripsi ini merekam masalah sosial yang muncul, mengupas, mengevaluasi dan menarik kesimpulan dari masalah yang timbul tentang data kemiskinan versi BPS.

Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan kontribusi, sekalipun kecil yang tidak hanya bermanfaat untuk menambah dan mengembangkan pengetahuan mengenai studi Ilmu Administrasi Negara di lingkungan UIN SUSKA saja akan tetapi juga disiplin Ilmu Administrasi Negara di Indonesia secara umum.

Penulis menyadari bahwa didalam proses pengerjaan dan penyajian skripsi ini masih terdapat celah - celah kekurangan yang perlu ditambah dan disempurnakan. Oleh karena itu masukan dan kritikan yang membangun sangat diharapkan oleh penulis untuk membantu menutup celah kekurangan tersebut.

*Wassalamu'alaikum warahmatullahi wa barakatuh.*

Pekanbaru, 02 Juni 2012  
Penulis,

Agun Zulfaira

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang bersifat multidimensi. Kemiskinan ditandai oleh keterbelakangan dan pengangguran yang selanjutnya meningkat menjadi pemicu ketimpangan pendapatan dan kesenjangan antar golongan penduduk. Kesenjangan dan pelebaran jurang kaya miskin tidak mungkin untuk terus dibiarkan karena akan menimbulkan berbagai persoalan baik persoalan sosial maupun politik di masa yang akan datang.

Islam memandang bahwa masalah kemiskinan adalah masalah tidak terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan primer secara menyeluruh. Syariat Islam telah menentukan kebutuhan primer itu (yang menyangkut eksistensi manusia) berupa tiga hal, yaitu sandang, pangan, dan papan. Allah Swt. berfirman:

بِالْمَعْرُوفِ وَكِسْوَتُهُنَّ رِزْقُهُنَّ لِلْمَوْلُودِ وَعَلَى

“Kewajiban ayah adalah memberikan makan dan pakaian kepada para ibu dengan cara yang makruf” (QS al-Baqarah [2]:233).

وَجِدْكُمْ مِنْ سَكَنْتُمْ حَيْثُ مِنْ أَسْكِنُوهُنَّ

“Tempatkanlah mereka (para istri) di mana kamu bertempat tinggal, sesuai dengan kemampuanmu” (QS ath-Thalaaq [65]:6).

Rasulullah saw. bersabda:

“Ingatlah, bahwa hak mereka atas kalian adalah agar kalian berbuat baik kepada mereka dalam (memberikan) pakaian dan makanan” (HR Ibnu Majah).

Dari ayat dan hadis di atas dapat di pahami bahwa tiga perkara (yaitu sandang, pangan, dan papan) tergolong pada kebutuhan pokok (primer), yang



berkait erat dengan kelangsungan eksistensi dan kehormatan manusia. Apabila kebutuhan pokok (primer) ini tidak terpenuhi, maka dapat berakibat pada kehancuran atau kemunduran (eksistensi) umat manusia. Karena itu, Islam menganggap kemiskinan itu sebagai ancaman yang biasa dihembuskan oleh setan, sebagaimana firman Allah Swt. “Setan menjanjikan (menakut-nakuti) kamu dengan kemiskinan” (TQS al- Baqarah [2]:268). Dengan demikian, siapapun dan di mana pun berada, jika seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok (primer)nya, yaitu sandang, pangan, dan papan, dapat digolongkan pada kelompok orang-orang yang fakir ataupun miskin.

Dalam negara yang salah urus, tidak ada persoalan yang lebih besar, selain persoalan kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, menguatnya arus urbanisasi ke kota, dan yang lebih parah, kemiskinan menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan secara terbatas. Kemiskinan, menyebabkan masyarakat desa rela mengorbankan apa saja demi keselamatan hidup, *safety life*.(James C.Scott, 1981)

Menurut situs Wikipedia, kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh

kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan.

Kemiskinan dipahami dalam berbagai cara. Pemahaman utamanya mencakup:

1. Gambaran kekurangan materi, yang biasanya mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan barang-barang dan pelayanan dasar.
2. Gambaran tentang kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Hal ini termasuk pendidikan dan informasi. Keterkucilan sosial biasanya dibedakan dari kemiskinan, karena hal ini mencakup masalah-masalah politik dan moral, dan tidak dibatasi pada bidang ekonomi.
3. Gambaran tentang kurangnya penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna "memadai" di sini sangat berbeda-beda melintasi bagian-bagian politik dan ekonomi di seluruh dunia.

Dalam rilis BPS (*Badan Pusat Statistik*), penduduk Indonesia di tahun 1971 berjumlah 119.208.229 jiwa, 147.490.298 di tahun 1980, 179.378.946 jiwa di tahun 1990, kemudian tahun 2000 berjumlah 205.132.458 jiwa, dan tahun 2005 berjumlah 218.868.791 jiwa. Dengan kepadatan penduduk 116 (tahun 2005) per KM persegi. Dari jumlah penduduk Indonesia yang semakin berkembang tersebut, penduduk miskin di Indonesia, menurut BPS pada tahun 2005 lalu, Dari

hasil pendataan yang dilakukan antara minggu kedua Agustus - minggu kedua September 2005, kemudian BPS mencatat 16.419.400 rumah tangga yang diduga miskin. Setelah dilakukan pemeriksaan dokumen terhadap 16.419.400 rumah tangga yang diduga miskin untuk memastikan kelengkapan dan kebenaran isian, ditetapkan sebanyak 15.503.295 Rumah Tangga Miskin untuk selanjutnya dibuatkan kartu kompensasi BBM.

Pada bulan maret 2008 jumlah penduduk miskin sebesar 34,96 juta (15,42 persen), lalu turun pada maret 2009 sebesar 32,53 juta (14,15 persen) dan semakin berkurang Pada tahun 2010 sebesar 31,23 juta (13,33 persen), berarti berkurang sebanyak 1.3 juta orang dalam kurun waktu satu tahun 2009-2010.

Namun angka kemiskinan yang disajikan oleh BPS ini diyakini oleh berbagai kalangan sebagai suatu kebohongan. SRMI (*Serikat Rakyat Miskin Indonesia*) pada tahun 2008 lalu melakukan gugatan terhadap BPS. Gugatan diajukan ke pengadilan negeri jakarta pusat dengan nomor perkara: 311/ Pdt./ 2008/ PN.JKT.PST dengan menggunakan jasa advokat dari Serikat Pengacara Rakyat (SPR), meminta agar kriteria untuk menetapkan keluarga miskin dirubah menjadi lima hal, yaitu:

1. Tidak bisa memenuhi kebutuhan makanan yang sehat,
2. Pakaian yang layak,
3. Tempat tinggal yang sehat,
4. Pelayanan kesehatan dan
5. Pelayanan pendidikan hingga setidaknya sampai jenjang SMA.

Menurut SRMI Kemiskinan, yang merupakan masalah utama pemerintah sekarang, telah dimanipulasi sedemikian rupa oleh BPS, dengan mengutak-atik angka-angka kemiskinan berdasarkan standar dan kategori yang mereka buat sendiri agar seolah-olah pemerintah berprestasi.

“Masalah kemiskinan yang diderita kini oleh mayoritas rakyat bukan karena takdir, bukan juga karena malas, tetapi karena kecilnya peran yang diberikan kepada rakyat dalam memanfaatkan sumber-sumber ekonomi yang produktif (pertambangan, pertanian, kehutanan, telekomunikasi, pengangkutan, listrik, dan lain-lain), negara menyerahkan pengelolaan sumber-sumber ekonomi itu sepenuhnya kepada pihak asing, sedangkan pemerintah cukup menerima “*persenan*” sedangkan rakyat Indonesia tidak memperoleh apa-apa; misalnya, meskipun kita pengeksport gas nomor satu di dunia, tetapi dimana-mana rakyat menjerit karena harga elpiji yang mahal, itupun diperoleh dengan cara “mengantre berjam-jam”. Demikian pula dengan minyak goreng, kendati kita punya lahan sawit terbesar di dunia tetapi hasil produksinya dikontrol perusahaan asing, kemudian dieksport keluar, sedangkan rakyat harus membeli minyak goreng di pasaran dengan harga cukup mahal. Dalam 8 tahun pemerintahan SBY, ada tiga ukuran penting dalam melihat kegagalan utama pemerintahan dalam mengurangi jumlah penduduk miskin di Indonesia yang tidak dapat ditangani sampai sekarang, yaitu:

1. Tidak adanya Sistem Jaminan Sosial Nasional untuk melindungi masyarakat miskin.
2. Menyempitnya lapangan kerja.
3. Melambungnya harga kebutuhan pokok.

Padahal, tiga masalah diatas ialah hal pokok dan bersifat darurat bagi rakyat miskin, apa artinya kondisi ini bagi pemerintah? Dari sisi anggaran dan pelayanan publik, maka ini merupakan sinyal yang jelas bahwa pemerintah harus fokus dan terarah pada orang miskin dalam alokasi dan penyediaan/pemberian pelayanan.” (Pernyataan sikap dpn-srmi, 2009)

Pada Januari (2011), bertempat di kantor Dakwah PP Muhammadiyah, Jakarta, para tokoh lintas agama yang terdiri dari Syafii Maarif, Andreas A Yewangoe, Din Syamsuddin, Pendeta D Situmorang, Bikkhu Pannyavaro, Shalahuddin Wahid, I Nyoman Udayana Sangging, Franz Magnis Suzeno, dan Romo Benny Susetyo, menuduh Pemerintah telah melakukan kebohongan public.

Bahkan secara ekstrim, dalam pernyataannya disebutkan bahwa Pemerintah telah men-deviasi konstitusi karena pemerintah telah gagal memenuhi amanat konstitusi.

Mereka menuduh klaim pemerintah tentang penurunan penduduk miskin adalah sebuah kebohongan, dalam pernyataannya, mereka menyebut bahwa klaim Pemerintah yang menyebut bahwa jumlah penduduk miskin terus berkurang hingga mencapai 31,02 juta jiwa pada tahun 2010 adalah bohong, karena data penerima program Raskin tahun 2010 masih mencapai 70 juta jiwa sedangkan jumlah penerima program Jamkesmas mencapai 76,4 juta jiwa.

Dipekanbaru kontroversi mengenai data BPS mengakibatkan pendistribusian beras miskin (raskin) tidak tepat sasaran, dimana data yang digunakan adalah data BPS tahun 2008, hal tersebut menuai protes masyarakat di kelurahan tangkerang barat, kecamatan marpoyan damai. Menurut Zaidir Albaiza SH (Anggota DPRD Pekanbaru yang juga Ketua Badan Legislasi (Banleg) DPRD Kota Pekanbaru)

“Pemko harus koordinasi dengan Badan Pusat Statistik Pekanbaru, untuk mendata ulang warga miskin yang benar-benar berhak atas bantuan raskin ini dengan data terbaru, data lama tentu tidak akurat lagi, sehingga banyak RTM (*Rumah Tangga Miskin*) yang tak menerima raskin, padahal namanya sudah ada di kelurahan, kalau begini kasihan kita apalagi ekonomi dalam keadaan sulit begini, bantuan 15 kilogram per bulan berdasarkan ketentuan Menkokesra itu sangat diharapkan warga.” ujarnya. (riaupdate.com, 2012)

Jauh sebelum itu pada tahun 2007 pemerintah Kota Pekanbaru mengingatkan BPS agar mempunyai data yang valid mengenai Pekanbaru. Baik dari segi jumlah penduduk, luas wilayah, pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi, tingkat kelahiran, jumlah masyarakat miskin, pendapatan per kapita dan

lain sebagainya. Karena jika data tersebut tidak valid, Pemerintah Kota Pekanbaru akan dirugikan.

"Padahal pembagian 'kue' di pusat berdasarkan data-data tersebut, seperti jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah PNS dan lainnya,"

Ujar Walikota Pekanbaru Herman Abdullah usai melantik Kepala BPS Pekanbaru di aula kantor walikota (27/6/07).

Dijelaskan walikota pekanbaru, seharusnya Bappeda Pekanbaru dan BPS harus menjalin kerjasama dalam memproses data. karena walau pun data Bappeda ada, pusat hanya mempercayai data dari BPS. Sementara perkembangan Pekanbaru sedemikian pesat, sehingga data perlu *diupdate* setiap saat.

"Kalau perlu, dilakukan sensus setiap tahun di Pekanbaru. Bukan untuk tingkat nasional, tapi cukup data-data khusus Pekanbaru. Pemerintah Kota akan siap menganggarkan dana jika memang itu untuk kepentingan Pekanbaru," jelas walikota pekanbaru. (Riauterkini.com, 2007)

Menurut Kepala BPS Kota Pekanbaru, Drs.Ruslan Harun. Data RTS (*rumah tangga sasaran*) ini diakui tidak *update*. dan dirinya juga memberikan solusi, apabila ingin menggunakan data RTS, lebih baik tetap mengacu kepada data RTS 2008.

"Inilah data yang kita punya. Data RTS 2009, kita tidak miliki. Karena, 2009 lalu kita tidak mendata RTS, Saat ini data RTS 2008 yang ada di BPS Kota Pekanbaru berjumlah 17.389 rumah tangga. BPS Kota Pekanbaru belum ada rencana untuk mendata lagi." (Riaubisnis.com, 2010)

BPS memiliki dua jenis data, yaitu mikro dan makro, sedangkan jenis data yang digunakan sebagai acun penyaluran bantuan bagi masyarakat miskin adalah data mikro. Data mikro mengidentifikasi keluarga miskin sampai pada identitas kepala rumah tangga dan alamat tempat tinggalnya. Data mikro kemiskinan

diperoleh melalui survey PSE (*pendataan sosial ekonomi*) pada tahun 2005 dan diperbaharui melalui PPLS (*pendataan program perlindungan sosial*) pada tahun 2008 yang dilakukan dengan menggunakan kriteria akses terhadap kebutuhan dasar yang tercermin dalam 14 kriteria rumah tangga miskin yang dimuat kedalam tabel berikut:

**Tabel 1 14 Kriteria Masyarakat Miskin Menurut BPS**

<b>No</b>	<b>Variabel Kemiskinan</b>	<b>Kriteria Miskin</b>
1	Luas lantai bangunan tempat tinggal	Kurang dari 8 m <sup>2</sup> per orang
2	Jenis lantai bangunan tempat tinggal	Tanah/Bambu/Kayu Murahan
3	Jenis bangunan tempat tinggal	Bambu/Rumbia/Kayu berkualitas rendah/tembok tanpa plester
4	Fasilitas tempat buang air besar	Tidak punya/bersama rumah tangga lain
5	Sumber penerangan rumahtangga	Bukan listrik
6	Sumber air minum	Sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.
7	Bahan bakar memasak sehari-hari	Kayu bakar/arang/minyak tanah
8	Konsumsi daging/ayam/susu per minggu	Tidak pernah/satu kali seminggu
9	Pembelian pakaian baru setiap anggota rumahtangga dalam setahun	Tidak pernah membeli/satu stel
10	Frekuensi makan dalam sehari untuk setiap anggota rumahtangga	Satu kali/dua kali sehari
11	Kemampuan membayar untuk berobat ke Puskesmas/poliklinik	Tidak mampu berobat
12	Lapangan pekerjaan utama kepala rumah tangga	Petani gurem/ tidak berkerja
13	Pendidikan tertinggi kepala keluarga	Tidak sekolah/tidak tamat SD/tamat SD
14	Pemilikan asset/harta (sepeda motor) tv, tabungan, ternak	Tidak punya tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp 500.000,-

*Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Pekanbaru*



Survey PSE-05 dan PPLS-08 menggunakan pendekatan sensus, bukan sample, untuk mengidentifikasi keluarga miskin sampai pada identitas kepala rumah tangga dan alamat tempat tinggalnya. Ukuran kemiskinan yang digunakan bukan lagi berdasarkan garis kemiskinan yang bersifat rata-rata agregat, namun menggunakan kriteria akses terhadap kebutuhan dasar yang terdiri dari 14 kriteria rumah tangga miskin. Dengan menggunakan kriteria ini, penduduk miskin dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu RTSM (*rumah tangga sangat miskin*), RTM (*rumah tangga miskin*), dan RTHM (*rumah tangga hampir miskin*). Tujuan pembagian adalah untuk mengetahui intensitas kemiskinan yang dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2 Jumlah Rumah Tangga Miskin Kota Pekanbaru Secara Mikro Tahun 2005 Dan 2008**

<b>N0</b>	<b>KECAMATAN</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>
1	TAMPAN	1.104	1.077
2	PAYUNG SEKAKI	1.653	1.303
3	BUKIT RAYA	1.417	1.421
4	MARPOYAN DAMAI	2.574	5.562
5	TENAYAN RAYA	3.721	3.048
6	LIMA PULUH	957	836
7	SAIL	652	630
8	PEKANBARU KOTA	839	691
9	SUKAJADI	1.072	1.086
10	SENAPELAN	1.042	885
11	RUMBAI	2.102	2.052
12	RUMBAI PESISIR	1.968	1.964
	<b>JUMLAH</b>	<b>19.101</b>	<b>17.555</b>

*Sumber : BPS Kota Pekanbaru*

Data mikro kemiskinan pada tabel diatas sangat dibutuhkan karena mampu menunjukkan identitas dan lokasi sasaran penerima program-program bantuan langsung pemerintah seperti Raskin, Jamkesmas, dan BLT (Bantuan *Langsung Tunai*). Selain itu, data mikro kemiskinan juga dibutuhkan dalam operasionalisasi sebuah program bantuan langsung karena membagi penduduk miskin ke dalam tiga kelompok, yaitu RTSM, RTM, dan RTHM. Pada tataran pelaksanaan, klasifikasi penduduk miskin sangat diperlukan untuk menetapkan bentuk bantuan

yang akan diberikan. Selain itu, mengingat di tingkat lapangan sangat sulit membedakan antara penduduk miskin dengan penduduk hampir miskin, maka data mikro kemiskinan akan memberikan informasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan ketepatan program-program bantuan social.

Sedangkan Data makro kemiskinan dihitung berdasarkan ukuran garis kemiskinan yang diturunkan dari konsep kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic need approach*). Berdasarkan konsep ini, ukuran garis kemiskinan didefinisikan sebagai rata-rata pengeluaran makanan dan non makanan per kapita pada kelompok referensi yang telah ditetapkan. Penduduk dikategorikan miskin apabila hanya memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Informasi apakah penduduk masuk dalam kelompok miskin atau tidak berdasarkan ukuran garis kemiskinan dihasilkan dari Survey Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas) yang dilakukan setiap tahun pada bulan Februari atau Maret.

Berikut data kemiskinan secara makro kota pekanbaru:

**Tabel 3 Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Kota Pekanbaru Secara Makro Menurut Garis Kemiskinan Tahun 2005-2010**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk Miskin (000)</b>	<b>Persentase Penduduk Miskin</b>	<b>Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)</b>
2005	18,00	2,44	175.116
2006	16,30	2,16	183.900
2007	17,70	2,24	198.361
2008	29,74	3,63	241.428
2009	33,42	3,92	300.852
2010	38,20	4,20	326.670

*Sumber: BPS Kota Pekanbaru*

Menurut Bappenas, data makro kemiskinan digunakan sebagai dasar untuk perencanaan, monitoring dan evaluasi pembangunan secara makro, yang antara lain dapat digunakan untuk mengetahui jumlah dan persentase penduduk miskin, *poverty gap*, dan *severity index* (absolute), serta ketimpangan/disparitas akses antar golongan masyarakat. Data makro kemiskinan juga digunakan untuk melihat perkembangan jumlah penduduk miskin secara runtun waktu (*time series*) karena dapat diperbandingkan. Namun, data makro kemiskinan tidak bersifat operasional karena pengumpulannya yang berdasarkan sample tertentu sehingga tidak dapat menunjukkan identitas individu serta lokasi penduduk miskin. Dengan demikian data makro kemiskinan tidak dapat digunakan sebagai data operasional pelaksanaan program-program pembangunan yang bersifat langsung ditujukan kepada masyarakat miskin (*targeting*), seperti misalnya program Raskin dan Jamkesmas.

Data kemiskinan inilah yang dinilai sebagian kalangan sebagai angka fiktif, karena di dapat melalui proses penjarangan dengan standar yang sangat rendah, tidak sesuai dengan kenyataan dilapangan, seperti 14 kriteria keluarga miskin yang dinilai tidak manusiawi maupun nilai garis kemiskinan yang terlalu rendah, kemudian tidak *updatenya* data kemiskinan secara mikro oleh BPS sehingga tidak ada acuan bagi pendistribusian hak masyarakat miskin dinilai sebagai upaya untuk menutupi angka yang sebenarnya.

Dari penjelasan penulis diatas, dapat diketahui bahwa penerapan standar masyarakat miskin di BPS perlu dilakukan penelitian, guna mendalami persoalan yang ada, untuk memperkecil ruang lingkup penelitian nantinya, penulis akan melakukan penelitian di BPS kota Pekanbaru, sehingga judul penelitian yang akan dilaksanakan adalah: **“Analisis Penerapan Standar Masyarakat Miskin di BPS Kota pekanbaru.”**

## **1.2. Perumusan Masalah**

Guna mempermudah penelitian ini, serta memberikan arah yang jelas dalam interpretasi data pada penulisan ini, maka terlebih dahulu dilakukan perumusan secara rinci dan jelas. Karena penelitian ini menganalisa data secara deskriptif, maka penulisan ini mencantumkan hipotesa, sebab menurut mardalis (2004:26) penelitian deskriptif bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi saat ini dan melihat variabel-variabel yang telah ada, tidak memerlukan andaian yang harus diberikan jawaban sementara.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dipaparkan suatu rumusan masalah penelitian sebagai berikut: **“Bagaimana penerapan standar masyarakat miskin di Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Pekanbaru?”**.

### **1.3. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah adalah usaha menetapkan batasan-batasan masalah penelitian yang akan diteliti. Batasan masalah ini berguna bagi penulis untuk mengidentifikasi faktor mana saja yang termasuk dalam ruang lingkup penelitian tersebut. Berpijak dari penjelasan diatas, penulis menyadari betapa luasnya cakupan ruang lingkup proses penerapan kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini, sehingga penulis membatasi ruang lingkup penelitian sebagai berikut:

1. Identifikasi masalah pada data kemiskinan secara mikro, standar yang digunakan dan penerapannya.
2. Identifikasi masalah pada data kemiskinan secara makro, standar yang digunakan dan penerapannya.

Sedangkan pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, yaitu suatu pendekatan yang diarahkan kepada prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari individu atau kelompok secara *holistik*.

Menurut Jane dan Richie (dalam moelong 2004:6) dikatakan bahwa pendekatan kualitatif merupakan sebuah paradigma penelitian yang berupaya

untuk menyajikan dunia sosial dan perspektif dari segi konsep, perilaku dan persepsi dari dunia sosial yang diteliti, sedangkan model atau pola dalam pendekatan kualitatif, peneliti sendiri merupakan instrumen penelitian, penulisan laporan bersifat deskriptif dan hipotesa baru terbangun diakhir penelitian.

Menurut mantra (dalam Syaprizal 2007:12) ciri-ciri pendekatan kualitatif adalah sebagai berikut:

1. Mencoba memperoleh gambaran yang jelas.
2. Peneliti sendiri merupakan alat pengumpul data utama karena dialah yang akan memahami secara mendalam tentang objek yang diteliti. Peneliti sebagai alat dapat berhubungan dengan yang diteliti dengan intensif. hanya peneliti yang mampu mengaitkan dengan kenyataan antara satu dengan yang lain dilapangan.
3. Metode penelitian yang digunakan dilapangan adalah metode kualitatif dengan alasan, pertama lebih mudah menyesuaikan dilapangan apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, kedua metode ini menyajikan secara langsung hakikat peneliti dengan responden, dan ketiga lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh terhadap pola-pola nilai yang dipahami.
4. Teknik penelitian pada penelitian kualitatif untuk mendapatkan data dan informasi, dokumen perorangan dan publik dan wawancara yang tidak terstruktur.
5. Data yang dihasilkan dengan teknik penelitian di muka berupa uraian deskriptif dari hasil penelitian lapangan, ucapan-ucapan responden dan catatan lapangan.
6. Analisa data dilakukan secara terus menerus sejak awal sampai akhir penelitian.

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah: **“Untuk mengetahui penerapan standar masyarakat miskin di BPS kota Pekanbaru.”**

## **1.5. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Akademis**

- a. Memberikan gambaran tentang kebijakan pemerintah perihal kriteria masyarakat miskin.
- b. Memberikan gambaran tentang penerapan standar masyarakat miskin di BPS Kota Pekanbaru.
- c. Sebagai tambahan pengetahuan dan pengalaman bagi peneliti guna memperdalam ilmu pengetahuan di bidang Administrasi (khususnya Ilmu Administrasi Negara).

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Dapat memberikan sumbangan pemikiran tentang penerapan standar kemiskinan di BPS kota Pekanbaru kepada masyarakat dan instansi terkait.
- b. Sebagai sumber informasi dan bahan penelitian bagi pihak-pihak lain untuk melakukan penelitian selanjutnya.



## **BAB II** **TELAAH PUSTAKA**

### **2.1. Kerangka Teori**

Berkenaan dengan judul penelitian ini, maka perlu dikemukakan teori-teori yang berhubungan dengan masalah yang dihadapi, yang mana merupakan landasan berfikir penulis secara dialektis, serta merupakan asumsi yang kuat, teruji. Yang mana nantinya bisa membantu dan memberikan gambaran atau batasan-batasan tentang teori yang dipakai sebagai landasan penelitian yang akan penulis lakukan, yaitu teori mengenai variabel-variabel yang akan diteliti.

Teori adalah serangkaian bagian atau variabel, definisi, dan dalil yang saling berhubungan yang menghadirkan sebuah pandangan sistematis mengenai fenomena dengan menentukan hubungan antar variabel, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah, Labovitz dan Hagedorn mendefinisikan teori sebagai ide pemikiran “pemikiran teoritis” yang mereka definisikan sebagai “menentukan” bagaimana dan mengapa variable-variabel dan pernyataan hubungan dapat saling berhubungan. (John W Creswell dalam Research Design: Qualitative & Quantitative Approach 1993:120).

Kata teori memiliki arti yang berbeda-beda pada bidang-bidang pengetahuan yang berbeda pula tergantung pada metodologi dan konteks diskusi. Secara umum, teori merupakan analisis hubungan antara fakta yang satu dengan fakta yang lain pada sekumpulan fakta-fakta ([www.merriam-webster.com](http://www.merriam-webster.com)) .Selain itu, berbeda dengan *teorema*, pernyataan teori umumnya hanya diterima secara "sementara" dan bukan merupakan pernyataan akhir yang *konklusif*. Hal ini mengindikasikan bahwa teori berasal dari penarikan kesimpulan yang memiliki

potensi kesalahan, berbeda dengan penarikan kesimpulan pada pembuktian matematika.

Dalam ilmu pengetahuan, teori dalam ilmu pengetahuan berarti model atau kerangka pikiran yang menjelaskan fenomena alami atau fenomena sosial tertentu. Teori dirumuskan, dikembangkan, dan dievaluasi menurut metode ilmiah. Teori juga merupakan suatu hipotesis yang telah terbukti kebenarannya. Manusia membangun teori untuk menjelaskan, meramalkan, dan menguasai fenomena tertentu (misalnya, benda-benda mati, kejadian-kejadian di alam, atau tingkah laku hewan). Sering kali, teori dipandang sebagai suatu model atas kenyataan (misalnya: apabila kucing mengeong berarti minta makan). Sebuah teori membentuk generalisasi atas banyak pengamatan dan terdiri atas kumpulan ide yang *koheren* dan saling berkaitan.

## **2.2. Pengertian Penerapan**

Penerapan merupakan suatu kata yang mempunyai asal kata “*terap*”, yang berarti proses, implementasi, cara, pembuatan ([www.artikata.com](http://www.artikata.com)). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (*KBBI*) pengertian penerapan adalah perbuatan menerapkan.

Penerapan merupakan implementasi dari kebijakan. Dalam penelitian ini penerapan yang dimaksud adalah proses pendataan masyarakat miskin berdasarkan kriteria versi BPS.

### 2.3. Standar

Mengutip dari situs artikata.com, standar berarti ukuran yang menjadi patokan sesuatu. Hal ini merupakan sesuatu yang penting, karena akan menjadi penentu sebuah kebijakan yang diterapkan. Sebab, sesuatu yang dijalankan atau dioperasikan tidak sesuai dengan patokannya, maka sesuatu itu bisa berdampak rusak, dan tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2000 standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus semua pihak yang terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, keamanan, kesehatan, lingkungan hidup, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pengalaman, perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya.

Standar dalam penelitian ini adalah ukuran yang menjadi patokan bagi BPS untuk menentukan masyarakat miskin, yang oleh BPS digolongkan kedalam dua jenis kriteria, yaitu standar kriteria mikro dan standar kriteria makro.

Standar secara mikro diuraikan kedalam 14 kriteria, yaitu:

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/ bambu / kayu murahan
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu / rumbia / kayu berkualitas rendah / tembok tanpa diplester
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar / bersama-sama dengan rumah tangga lain
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
6. Sumber air minum berasal dari sumur / mata air tidak terlindung / sungai / air hujan
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar / arang / minyak tanah

8. Hanya mengkonsumsi daging / susu / ayam satu kali dalam seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu / dua kali dalam sehari
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas / poliklinik
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah : petani dengan luas lahan 500 m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600.000,- per bulan
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga : tidak sekolah / tidak tamat SD/ hanya SD
14. Tidak memiliki tabungan / barang yang mudah dijual dengan minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit / non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Standar secara makro di tuangkan kedalam kriteria sebagai berikut:

1. Tidak miskin , adalah mereka yang pengeluaran per orang per bulan lebih dari Rp 350.610.
2. Hampir tidak miskin dengan pengeluaran per bulan per kepala antara Rp 280.488.s/d. – Rp 350.610.- atau sekitar antara Rp 9.350 s/d. Rp11.687.- per orang per hari. Jumlahnya mencapai 27,12 juta jiwa.
3. Hampir miskin dengan pengeluaran per bulan per kepala antara Rp 233.740.- s/d Rp 280.488.- atau sekitar antara Rp 7.780.- s/d Rp 9.350.- per orang per hari. Jumlahnya mencapai 30,02 juta
4. Miskin dengan pengeluaran per orang perbulan per kepala Rp 233.740.-kebawah atau sekitar Rp 7.780.- kebawah per orang per hari. Jumlahnya mencapai 31 juta
5. Sangat miskin (kronis) tidak ada kriteria berapa pengeluaran per orang per hari. Tidak diketahui dengan pasti berapa jumlas pastinya. Namun, diperkirakan mencapai sekitar 15 juta .

Namun tidak hanya BPS saja yang menetapkan standar masyarakat miskin, juga ada lembaga resmi yang melakukan pendataan masyarakat miskin dengan standar masing-masing, yaitu *BAPPENAS, BKKBN, dan BANK DUNIA (WORLD BANK)*

Standar kemiskinan menurut BAPPENAS adalah:

1. terbatasnya kecukupan dan mutu pangan,
2. terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan,
3. terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan,
4. terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha,
5. terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi,
6. terbatasnya akses terhadap air bersih,
7. lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah,
8. memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam,
9. lemahnya jaminan rasa aman,
10. lemahnya partisipasi, dan besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga.

Keterbatasan kecukupan dan mutu pangan dilihat dari stok pangan yang terbatas, rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita, dan ibu. Sekitar 20 persen penduduk dengan tingkat pendapatan terendah hanya mengonsumsi 1.571 kkal per hari. Kekurangan asupan kalori, yaitu kurang dari 2.100 kkal per hari, masih dialami oleh 60 persen penduduk berpenghasilan terendah (BPS, 2004); Kasus mengenai gizi buruk meningkat cukup signifikan, pada tahun 2005 tercatat 1,8 juta jiwa anak balita penderita gizi buruk, dan pada bulan Oktober 2006 sudah tercatat 2,3 juta jiwa anak yang menderita gizi buruk.

Keterbatasan akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan disebabkan oleh kesulitan mendapatkan layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, dan kurangnya layanan kesehatan reproduksi, jarak fasilitas layanan kesehatan yang jauh, biaya perawatan dan pengobatan yang mahal. Di sisi lain, utilisasi rumah sakit masih didominasi oleh golongan mampu, sedangkan masyarakat miskin cenderung memanfaatkan pelayanan di Puskesmas. Demikian juga persalinan

yang dibantu oleh tenaga kesehatan, pada penduduk miskin hanya sebesar 39,1 persen dibanding 82,3 persen pada penduduk kaya. Asuransi kesehatan sebagai suatu bentuk sistem jaminan sosial hanya menjangkau 18,74 persen (BPS, 2001) penduduk, dan hanya sebagian kecil di antaranya penduduk miskin.

Keterbatasan akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan ditunjukkan oleh kesenjangan biaya pendidikan, fasilitas pendidikan yang terbatas, biaya pendidikan yang mahal, kesempatan memperoleh pendidikan yang terbatas, tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung. Keterbatasan kesempatan kerja dan berusaha juga ditunjukkan lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga. Keterbatasan akses layanan perumahan dan sanitasi ditunjukkan dengan kesulitan yang dihadapi masyarakat miskin yang tinggal di kawasan nelayan, pinggiran hutan, dan pertanian lahan kering dalam memperoleh perumahan dan lingkungan permukiman yang sehat dan layak. Dalam satu rumah seringkali dijumpai lebih dari satu keluarga dengan fasilitas sanitasi yang kurang memadai.

Keterbatasan akses terhadap air bersih terutama disebabkan oleh terbatasnya penguasaan sumber air dan menurunnya mutu sumber air. Dalam hal lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah, masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan kepemilikan lahan pertanian. Kehidupan rumah tangga petani sangat dipengaruhi oleh aksesnya terhadap tanah dan

kemampuan mobilisasi anggota keluarganya untuk bekerja di atas tanah pertanian. Dilihat dari lemahnya jaminan rasa aman, data yang dihimpun UNSFIR menggambarkan bahwa dalam waktu 3 tahun (1997-2000) telah terjadi 3.600 konflik dengan korban 10.700 orang, dan lebih dari 1 juta jiwa menjadi pengungsi. Meskipun jumlah pengungsi cenderung menurun, tetapi pada tahun 2001 diperkirakan masih ada lebih dari 850.000 pengungsi di berbagai daerah konflik.

Lemahnya partisipasi masyarakat ditunjukkan dengan berbagai kasus pengusuran perkotaan, pemutusan hubungan kerja secara sepihak, dan pengusiran petani dari wilayah garapan. Rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam perumusan kebijakan juga disebabkan oleh kurangnya informasi baik mengenai kebijakan yang akan dirumuskan maupun mekanisme perumusan yang memungkinkan keterlibatan mereka. Dilihat dari besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi, menurut data BPS, rumahtangga miskin mempunyai rata-rata anggota keluarga lebih besar daripada rumahtangga tidak miskin. Rumahtangga miskin di perkotaan rata-rata mempunyai anggota 5,1 orang, sedangkan rata-rata anggota rumahtangga miskin di pedesaan adalah 4,8 orang.

Standar kemiskinan menurut BKKBN :

Adalah keluarga yang belum dapat memenuhi salah satu atau lebih dari 5 kebutuhan dasarnya (basic needs) Sebagai keluarga Sejahtera I, seperti kebutuhan akan pengajaran agama, pangan, papan, sandang dan kesehatan.

1. Tidak dapat melaksanakan ibadah menurut keyakinannya.
2. Tidak mampu makan dua kali sehari.
3. Tidak memiliki pakaian berbeda untuk dirumah, bekerja atau sekolah dan berpergian.
4. Tidak bagian terluas dari rumahnya berlantai tanah.
5. Mampu membawa anggota keluarga ke sarana kesehatan.

Menurut bank dunia, masyarakat miskin ditentukan oleh:

1. Kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal;
2. Keterbatasannya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana;
3. Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor;
4. Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung;
5. Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern);
6. Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat;
7. Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya;
8. Tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*);
9. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Indikator utama kemiskinan menurut Bank Dunia adalah kepemilikan tanah dan modal yang terbatas, terbatasnya sarana dan prasarana yang dibutuhkan, pembangunan yang bias kota, perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat, perbedaan sumber daya manusia dan sektor ekonomi, rendahnya produktivitas, budaya hidup yang jelek, tata pemerintahan yang buruk, dan pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan.



## **2.4. Kemiskinan**

Dalam dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang dikeluarkan Kementrian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (2006) disebutkan bahwa :

Dalam konteks strategi penanggulangan kemiskinan ini, kemiskinan dipandang Sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Cara pandang kemiskinan ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya, kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat, hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam peraturan perundang-undangan, hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain terpenuhinya pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki, hak-hak dasar tidak berdiri sendiri tetapi saling mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi pemenuhan hak lainnya, dengan

diakuinya konsep kemiskinan berbasis hak, maka kemiskinan dipandang sebagai suatu peristiwa penolakan atau pelanggaran hak dan tidak terpenuhinya hak, kemiskinan juga dipandang sebagai proses perampasan atas daya rakyat miskin, konsep ini memberikan pengakuan bahwa orang miskin terpaksa menjalani kemiskinan dan seringkali mengalami pelanggaran hak yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia. Oleh karena itu, konsep ini memberikan penegasan terhadap kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin.

Menurut Parsudi Suparlan dalam buku “ Kemiskinan di perkotaan” yang diterbitkan Yayasan Obor (1995) kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan, standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral, dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam buku Panduan Program Inpres Desa tertinggal (1993) menjelaskan kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya.

Anton Agus Setyawan dalam makalah berjudul ”Kemiskinan di dunia ketiga dalam perspektif ekonomi politik internasional ” yang dimuat Jurnal Ekonomi Pembangunan (2001) mengatakan bahwa kemiskinan adalah adanya

gap atau jurang antara nilai-nilai utama yang diakumulasikan dengan pemenuhan kebutuhan akan nilai-nilai tersebut secara layak.

Friedman (1979) mengemukakan kemiskinan adalah ketidaksamaan kesempatan untuk memformulasikan basis kekuasaan sosial, yang meliputi : asset (tanah, perumahan, peralatan, kesehatan), sumber keuangan (pendapatan dan kredit yang memadai), organisasi sosial politik yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai kepentingan bersama, jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang atau jasa, pengetahuan dan keterampilan yang memadai, dan informasi yang berguna. Dengan beberapa pengertian tersebut dapat diambil satu pengertian bahwa kemiskinan adalah suatu situasi baik yang merupakan proses maupun akibat dari adanya ketidakmampuan individu berinteraksi dengan lingkungannya untuk kebutuhan hidupnya.

Scot dalam bukunya Tjetjep R.R (2000:24) berpendapat bahwa kemiskinan dapat didefinisikan dari segi pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan nonmateri yang diterima oleh seseorang.

*Pertama* kemiskinan dapat diartikan sebagai kondisi yang diderita manusia karena kekurangan atau tidak memiliki pendidikan yang layak untuk meningkatkan taraf hidupnya, kesehatan yang buruk, dan kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. *Kedua*, kemiskinan didefinisikan dari segi kurang atau tidak memiliki aset, seperti tanah, rumah, peralatan, uang, emas, kredit dan lain-lain. *Ketiga*, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kekurangan atau ketiadaan nonmateri yang meliputi berbagai macam kebebasan, hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak, hak atas rumah tangga dan kehidupan yang layak.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia "miskin" berarti tidak berharta serba kekurangan (berpenghasilan sangat rendah).

Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jadi penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan.

#### **2.4.1. Garis Kemiskinan (GK)**

Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.

Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll)

Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis

komoditi di pedesaan. (Sumber data utama yang dipakai adalah data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Panel Modul Konsumsi dan Kor.)

Rumus Penghitungan :  $GK = GKM + GKNM$

GK= Garis Kemiskinan

GKM= Garis Kemiskinan Makanan

GKNM= Garis Kemiskinan Non Makan

Teknik penghitungan GKM

- a. Tahap pertama adalah menentukan kelompok referensi (*reference populaion*) yaitu 20 persen penduduk yang berada diatas Garis Kemiskinan Sementara (GKS). Kelompok referensi ini didefinisikan sebagai penduduk kelas marginal. GKS dihitung berdasar GK periode sebelumnya yang di-*inflate* dengan inflasi umum (IHK). Dari penduduk referensi ini kemudian dihitung Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM).
- b. Garis Kemiskinan Makanan (GKM) adalah jumlah nilai pengeluaran dari 52 komoditi dasar makanan yang riil dikonsumsi penduduk referensi yang kemudian disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Patokan ini mengacu pada hasil Widyakarya Pangan dan Gizi 1978. Penyetaraan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan dilakukan dengan menghitung harga rata-rata kalori dari ke-52 komoditi tersebut. Formula dasar dalam menghitung Garis Kemiskinan Makanan (GKM) adalah :

$$GKM_j = \sum_{k=1}^{52} P_{jk} \cdot Q_{jk} = \sum_{k=1}^{52} V_{jk}$$

Dimana :

$GKM_j$  = Gris Kemiskinan Makanan daerah j (sebelum disetarakan menjadi 2100 kilokalori).

$P_{jk}$  = Harga komoditi k di daerah j.

$Q_{jk}$  = Rata-rata kuantitas komoditi k yang dikonsumsi di daerah j.

$V_{jk}$  = Nilai pengeluaran untuk konsumsi komoditi k di daerah j.

j = Daerah (perkotaan atau pedesaan)

Selanjutnya  $GKM_j$  tersebut disetarakan dengan 2100 kilokalori dengan mengalikan 2100 terhadap harga implisit rata-rata kalori menurut daerah j dari penduduk referensi, sehingga :

$$\overline{HK}_j = \frac{\sum_{k=1}^{52} V_{jk}}{\sum_{k=1}^{52} K_{jk}}$$

Dimana :

$K_{jk}$  = Kalori dari komoditi k di daerah j

$HK_j$  = Harga rata-rata kalori di daerah j

$$F_j = \overline{HK}_j \times 2100$$

Dimana :

$F_j$  = Kebutuhan minimum makanan di daerah j, yaitu yang menghasilkan energi setara dengan 2100 kilokalori/kapita/hari.

c. Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) merupakan penjumlahan nilai kebutuhan minimum dari komoditi-komoditi non-makanan

terpilih yang meliputi perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Pemilihan jenis barang dan jasa non makanan mengalami perkembangan dan penyempurnaan dari tahun ke tahun disesuaikan dengan perubahan pola konsumsi penduduk. Pada periode sebelum tahun 1993 terdiri dari 14 komoditi di perkotaan dan 12 komoditi di pedesaan. Sejak tahun 1998 terdiri dari 27 sub kelompok (51 jenis komoditi) di perkotaan dan 25 sub kelompok (47 jenis komoditi) di pedesaan.

Nilai kebutuhan minimum perkomoditi /sub-kelompok non-makanan dihitung dengan menggunakan suatu rasio pengeluaran komoditi/sub-kelompok tersebut terhadap total pengeluaran komoditi/sub-kelompok yang tercatat dalam data Susenas modul konsumsi. Rasio tersebut dihitung dari hasil Survei Paket Komoditi Kebutuhan Dasar 2004 (SPKKP 2004), yang dilakukan untuk mengumpulkan data pengeluaran konsumsi rumah tangga per komoditi non-makanan yang lebih rinci dibanding data Susenas Modul Konsumsi. Nilai kebutuhan minimum non makanan secara matematis dapat diformulasikan sebagai berikut :

$$NF_p = \sum_{i=1}^n r_i \times V_i$$

Dimana:

$NF_p$  = Pengeluaran minimum non-makanan atau garis kemiskinan non makanan daerah p ( $GKNM_p$ ).

$V_i$  = Nilai pengeluaran per komoditi/sub-kelompok non-makanan daerah p (dari Susenas modul konsumsi).

$r_i$  = Rasio pengeluaran komoditi/sub-kelompok non-makanan menurut daerah (hasil SPPKD 2004).

$i$  = Jenis komoditi non-makanan terpilih di daerah  $p$ .

$p$  = Daerah (perkotaan atau pedesaan).

#### 2.4.2. Persentase Penduduk Miskin

*Head Count Index* (HCI- $P_0$ ), adalah persentase penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan (GK). (Sumber data utama yang dipakai adalah data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Panel Modul Konsumsi dan Kor.)

Rumus Penghitungan :

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^{\alpha}$$

Dimana :

$\alpha = 0$

$z$  = garis kemiskinan.

$y_i$  = Rata-rata pengeluaran per kapita sebulan penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan ( $i=1, 2, 3, \dots, q$ ),  $y_i < z$

$q$  = Banyaknya penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan.

$n$  = jumlah penduduk.



### 2.4.3. Indeks Kedalaman Kemiskinan

Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index-P<sub>1</sub>*), merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk dari garis kemiskinan. (Sumber data utama yang dipakai adalah data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Panel Modul Konsumsi dan Kor.)

Rumus Penghitungan :

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^{\alpha}$$

Dimana :

$$\alpha = 1$$

$z$  = garis kemiskinan.

$y_i$  = Rata-rata pengeluaran per kapita sebulan penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan ( $i=1, 2, 3, \dots, q$ ),  $y_i < z$

$q$  = Banyaknya penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan.

$n$  = jumlah penduduk.

### 2.4.4. Indeks Keparahan Kemiskinan

Indeks Keparahan Kemiskinan (*Proverty Severity Index-P<sub>2</sub>*) memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin. Semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi ketimpangan pengeluaran diantara penduduk

miskin. (Sumber data utama yang dipakai adalah data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Panel Modul Konsumsi dan Kor).

Rumus Penghitungan :

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^{\alpha}$$

D Dimana :

$$\alpha = 2$$

z = garis kemiskinan.

y<sub>i</sub> = Rata-rata pengeluaran per kapita sebulan penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan (i=1, 2, 3, ..., q), y<sub>i</sub> < z

q = Banyaknya penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan.

n = jumlah penduduk.

Menurut situs resmi BPS, Metode pemilihan sampel dalam studi ini dilakukan dalam 6 tahap. Pada tahap pertama dipilih 7 propinsi secara purposive (sengaja) namun dapat mewakili wilayah barat dan timur Indonesia, serta wilayah urban dan rural. Ketujuh propinsi tersebut adalah Sumatera Selatan, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Timur (mewakili wilayah barat), Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Selatan (mewakili wilayah timur). Tahap kedua adalah memilih 2 kabupaten/kota dari masing-masing propinsi kecuali DKI Jakarta 3 kota secara purposive. Dari masing-masing kabupaten/kota, dipilih sampel 2 kecamatan secara purposive. Sampai dengan tahap ketiga, pemilihan sampelnya dilakukan BPS Pusat.

Selanjutnya tahap keempat, yaitu pemilihan desa dilakukan oleh petugas BPS Propinsi dimana pada setiap kecamatan dipilih 2 desa. Tahap kelima adalah pemilihan 2 Rukun Tetangga (RT) pada setiap desa yang dilakukan oleh petugas lapangan (BPS Kabupaten/Kota) dengan pertimbangan kondisi sosial ekonomi masyarakat RT tersebut heterogen. Tahap terakhir (keenam) adalah pemilihan rumah tangga dimana pada setiap RT dipilih 30 rumah tangga dengan cara systematic sampling yang didasarkan berdasarkan tingkat kesejahteraannya. Pemilihan sampel rumah tangga didasarkan pada hasil pendaftaran rumah tangga di masing-masing RT. Perhitungan interval sampel dan pemilihan angka random pertama (R1) untuk pemilihan sampel rumah tangga dilakukan pada setiap RT terpilih.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara langsung (tatap muka) antara pencacah dengan responden dengan menggunakan kuesioner. Responden dari rumah tangga terpilih adalah kepala rumah tangga, suami/istri, atau anggota rumah tangga lain yang mengetahui secara persis karakteristik rumah tangga bersangkutan.

## **2.5. Organisasi**

Sementara itu, Organisasi tentunya diadakan agar tujuan bersama rakyat Indonesia dapat dicapai bersama-sama. Hal ini sejurus dengan pendapat Sufian (2003: 13) bahwa, organisasi merupakan alat mencapai tujuan.

Dalam perkembangannya, karena teori organisasi berdialektika menurut perkembangan zaman serta situasi lingkungannya, perbedaan pandangan terhadap

teori organisasi pun bermunculan, diantaranya menurut Waldo (dalam Sufian, 2003: 13) mengungkapkan jika organisasi merupakan pribadi yang berdasarkan atas wewenang formal dan kebiasaan-kebiasaan dalam suatu sistem administrasi.

Perkembangan teori diatas sangatlah wajar, mengingat teori bisa saja berkembang menurut keadaan dan zamannya. Komaruddin (1984: 280) berpendapat, Teori merupakan seperangkat gagasan atau konsep, definisi-defenisi, dan prosisi-proposisi yang berhubungan antara satu sama lainnya, menunjukkan fenomena-fenomena sistematis, menetapkan hubungan antara variable-variabel dengan tujuan untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena-fenomena tersebut.

Lebih spesifik lagi, menurut Syafei at.al (1999: 53) bahwa, organisasi merupakan wadah tempat terselenggaranya administrasi yang di dalamnya terjadi berbagai hubungan antara individu dan kelompok, baik dalam organisasi maupun keluar, kemudian terjadinya kerjasama dan pembagian tugas, serta berlangsungnya proses aktivitas berdasarkan kinerja masing-masing. Maka jika penulis menegaskan BPS sebagai organisasi, yang melekat pada organisasi pemerintah non-departemen di negara kita ini akan termasuk dalam kategori organisasi formal, sebab menurut J. winardi (2003: 9) sebuah organisasi formal menunjukkan tugas-tugas terspesifikasi bagi anggotanya.

### **2.5.1. Badan Pusat Statistik (BPS)**

Menurut data yang diperoleh dari situs resmi BPS, Badan Pusat Statistik adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sebelumnya, BPS merupakan Biro Pusat Statistik, yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus dan UU Nomer 7 Tahun 1960 tentang Statistik. Sebagai pengganti kedua UU tersebut ditetapkan UU Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik. Berdasarkan UU ini yang ditindaklanjuti dengan peraturan perundangan dibawahnya, secara formal nama Biro Pusat Statistik diganti menjadi Badan Pusat Statistik.

Materi yang merupakan muatan baru dalam UU Nomor 16 Tahun 1997, antara lain :

1. Jenis statistik berdasarkan tujuan pemanfaatannya terdiri atas statistik dasar yang sepenuhnya diselenggarakan oleh BPS, statistik sektoral yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah secara mandiri atau bersama dengan BPS, serta statistik khusus yang diselenggarakan oleh lembaga, organisasi, perorangan, dan atau unsur masyarakat lainnya secara mandiri atau bersama dengan BPS.
2. Hasil statistik yang diselenggarakan oleh BPS diumumkan dalam Berita Resmi Statistik (BRS) secara teratur dan transparan agar masyarakat dengan mudah mengetahui dan atau mendapatkan data yang diperlukan.
3. Sistem Statistik Nasional yang andal, efektif, dan efisien.

4. Dibentuknya Forum Masyarakat Statistik sebagai wadah untuk menampung aspirasi masyarakat statistik, yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada BPS.

Berdasarkan undang-undang yang telah disebutkan di atas, peranan yang harus dijalankan oleh BPS adalah sebagai berikut :

1. Menyediakan kebutuhan data bagi pemerintah dan masyarakat. Data ini didapatkan dari sensus atau survey yang dilakukan sendiri dan juga dari departemen atau lembaga pemerintahan lainnya sebagai data sekunder.
2. Membantu kegiatan statistik di departemen, lembaga pemerintah atau institusi lainnya, dalam membangun sistem perstatistikan nasional.
3. Mengembangkan dan mempromosikan standar teknik dan metodologi statistik, dan menyediakan pelayanan pada bidang pendidikan dan pelatihan statistik.
4. Membangun kerjasama dengan institusi internasional dan negara lain untuk kepentingan perkembangan statistik Indonesia.

## **2.6. Definisi Konsep**

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi (1989: 14) konsep merupakan generalisasi dari sekelompok fenomena tertentu sehingga dapat dipakai untuk menggambarkan fenomena yang sama.

Woodruff (dalam Amin, 1987), mendefinisikan konsep sebagai berikut: (1) suatu gagasan/ide yang relatif sempurna dan bermakna, (2) suatu pengertian tentang suatu objek, (3) produk subjektif yang berasal dari cara seseorang

membuat pengertian terhadap objek-objek atau benda-benda melalui pengalamannya (setelah melakukan persepsi terhadap objek/benda).

Definisi konsep dimaksudkan untuk menghindari interpretasi ganda dari variabel yang diteliti, untuk mendapatkan batasan yang jelas dari masing-masing konsep yang akan diteliti. Adapun yang menjadi definisi konsep pada penelitian ini adalah:

1. Penerapan

Dimaksudkan sebagai proses implementasi sebuah kebijakan yang telah diputuskan. Penerapan standar masyarakat miskin oleh BPS kota pekanbaru menggunakan dua variabel, yaitu mikro dan makro

2. Standar

Standar berarti ukuran yang menjadi patokan sesuatu. Hal ini merupakan sesuatu yang penting, karena akan menjadi penentu sebuah kebijakan yang diterapkan.

3. Kemiskinan

kemiskinan merupakan kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.

4. Organisasi

Organisasi merupakan wadah tempat terselenggaranya administrasi yang di dalamnya terjadi berbagai hubungan antara individu dan kelompok, baik dalam organisasi maupun keluar, kemudian terjadinya

kerjasama dan pembagian tugas, serta berlangsungnya proses aktivitas berdasarkan kinerja masing-masing.

5. Badan Pusat Statistik

Badan Pusat Statistik adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

6. Kota Pekanbaru

Kota pekanbaru merupakan ibu kota provinsi riau



## **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

### **3.1. Bentuk Penelitian**

Ilmu administrasi negara adalah ilmu pengetahuan yang secara khas melakukan kajian (studi) terhadap fungsi internal dan eksternal daripada struktur-struktur dan proses-proses yang terdapat didalam bagian sangat penting dari pada sistem dan aparatur pemerintahan, yang secara singkat disebut dengan administrasi negara. (Pradjudi, 1980). Dalam bahasa sehari-hari administrasi Negara disebut juga dengan ‘pemerintahan’.

Seperti halnya dengan ilmu politik, administrasi adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki oleh rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya. Ilmu administrasi juga mementingkan aspek-aspek kongkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur management. Oleh karena itu Ilmu administrasi negara tidak saja mempersoalkan apa yang di lakukan pemerintah tetapi juga mempersoalkan bagaimana pemerintah melakukannya.

Bertolak dari pemahaman diatas, maka kajian ini dimaksudkan untuk mengupas fenomena sosial tentang data statistik di kota pekanbaru yang belakangan di perdebatkan dan diragukan keakuratannya, melalui sebuah penelitian dengan judul “Analisis Penerapan Standar Masyarakat Miskin Di BPS Kota Pekanbaru”.

Metode yang digunakan penulis adalah metode deskriptif, maka penulis tidak perlu menuliskan hipotesis. Hal ini sesuai dengan pendapat Prof. DR. Sugiyono (2003: 70) bahwa, tidak semua penelitian harus merumuskan hipotesis.

Penelitian yang bersifat eksploratif dan deskriptif sering tidak perlu merumuskan hipotesis.

Namun, jika hipotesis tersebut sangatlah diperlukan, maka penulis mengambil sebuah hipotesis sebagai berikut: *“Diduga Penerapan Standar Masyarakat Miskin di Kota Pekanbaru Tidak Berjalan Dengan Baik”*

### **3.2. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan pada Kantor Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Pekanbaru Jl. Rawa indah, Kel. Sidomulio, Kec. Marpoyan damai.

### **3.3. Populasi dan Sampel**

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah pegawai BPS kota pekanbaru, masyarakat pekanbaru yang tinggal di pemukiman kumuh, daerah pinggiran kota, RT/RW dengan mayoritas masyarakat miskin, organisasi pemerhati masyarakat miskin, tokoh masyarakat, akademisi yang selanjutnya menjadi informan. Informan yang dijadikan responden dalam penelitian ini ditentukan melalui metode *purposive sampling* yaitu pejabat BPS yang memiliki kompetensi dalam pendataan masyarakat miskin, pimpinan ORMAS, akademisi dan tokoh masyarakat.

### **3.4. Jenis dan Sumber Data**

Jenis Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer. Data Primer adalah data yang diambil atau data yang diperoleh melalui literatur hukum dan perundang-undangan, pemerintah yang erat hubungannya dengan penelitian ini.
- b. Data Sekunder meliputi sejumlah data yang diambil dari perkiraan hitungan sendiri penulis, wawancara langsung dengan masyarakat, organisasi masyarakat, pengamat dan akademisi.

### **3.5. Teknik Pengumpulan Data**

- a. Studi Kepustakaan yaitu, dengan mengumpulkan literatur kepustakaan yang berhubungan dengan penelitian ini.
- b. Wawancara dan korespondensi yaitu, mengadakan Tanya jawab lisan ataupun tulisan dengan sampel guna memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini.

### **3.6. Teknik Analisa Data**

Peneliti melakukan teknik analisa data dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan objek penelitian, menganalisa hasil wawancara dan korespondensi, kemudian mengambil kesimpulan terhadap bahan-bahan yang sudah dianalisa tadi.

## **BAB IV**

### **PROFIL LOKASI PENELITIAN**

#### **1.1. Sejarah Badan Pusat Statistik**

##### **1.1.1. Masa Pemerintahan Hindia Belanda**

Kegiatan Statistik di Indonesia sudah dilaksanakan sejak masa Pemerintahan Hindia Belanda. Lembaga yang menangani kegiatan tersebut didirikan bulan Februari 1920 oleh Direktorat Pertanian, Kerajinan, dan Perdagangan (*Directeur van Landbouw Nijverheid en Handel*) di Bogor yang bertugas mengolah dan mempublikasikan data Statistik.

Pada tanggal 24 September 1924, pusat kegiatan kantor Statistik ini dipindahkan ke Jakarta dengan nama *Centraal Kantoer voor de Statistiek* (CKS) atau Kantor Pusat Statistik. Kegiatannya pada waktu itu diutamakan untuk mendukung kebijakan Pemerintah Hindia Belanda. Produk perundang-undangan Kantor Pusat Statistik adalah *Volkstelling Ordonnantie* 1930 (*Staatsblad* 1930 Nomor 128) yang mengatur sensus penduduk dan *Statistiek Ordonnantie* 1934 (*Staatsblad* Nomor 508) tentang kegiatan perstatistikan. Pada tahun 1930 lembaga ini mengerjakan suatu kegiatan monumental, yaitu Sensus Penduduk yang pertama dilakukan di Indonesia.

##### **1.1.2. Masa Pemerintahan Jepang**

Pada tahun 1942-1945 Pemerintah Jepang yang berkuasa di Indonesia mengaktifkan kembali kegiatan statistik terutama diarahkan untuk memenuhi kebutuhan perang/militer. Kantor Statistik di masa Pemerintahan Jepang ini

bernaung di bawah Subernur Militer (Gunseikanbu) dengan nama *Shomubu Chosasitsu Gunseikanbu*.

### **1.1.3.Masa Indonesia Merdeka hingga Sekarang**

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI) pada tanggal 17 Agustus 1945, kegiatan statistik tidak lag! di bawah *Shomubu Chosasitsu Gunseikanbu* berganti dengan nama Kantor Penyelidikan Perangkaan Umum Republik Indonesia (KAPPURI). Pada awal Tahun 1946, bersamaan dengan hijrahnya kegiatan Pemerintahan RI dari Jakarta ke Yogyakarta, kegiatan KAPPURI dipindahkan ke Yogyakarta. Sementara itu Pemerintah Federal Belanda (NICA) di Jakarta mengaktif kan kembali CKS

Ketika pihak Belanda mengakui kedaulatan RI, pusat kegiatan Pemerintahan RI pun kembali ke Jakarta. Berdasarkan Surat Edaran Kementerian Kemakmuran Nomor 219/5.C. tanggal 12 Juni 1950, kedua lembaga yaitu KAPPURI dan CKS, diintegrasikan menjadi Kantor Pusat Statistik (KPS). Kegiatan KPS berada di bawah tanggung jawab Menteri Kemakmuran Perkembangan berikutnya, pada tanggal 1 Maret 1952, Menteri Perekonomian mengeluarkan Keputusan Nomor P/44 yang menyatakan KP5 berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Perekonomian. Selanjutnya dengan Keputusan Menteri Perekonomian Nomor 18.099/M tanggal 24 Desember 1953, kegiatan KPS dibagi dalam dua bagian, yaitu Afdeling A merupakan Bagian Riset dan Af deling B merupakan Bagian Penyelenggaraan dan Tata Usaha.

Berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 131 Tahun 1957, Kementerian Perekonomian dipecah menjadi Kementerian Perdagangan dan

Kementerian Perindustrian. Kemudian dengan Keppres Nomor 172 tahun 1957 tanggal 1 Juni 1957, KPS diubah menjadi Biro Pusat Statistik (BPS) dengan tanggung jawab dan wewenangnya berada di bawah Perdana Menteri.

Berdasarkan Keppres ini secara formal nama Biro Pusat Statistik dipergunakan. Selain dari itu, pada dekade ini telah diundangkan dua buah Undang-undang (UU), yaitu UU Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 sebagai pengganti Volkstelling Ordonnantie 1930 (Staatsblad 1930 Nomor 128) dan UU Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik yang diundangkan pada tanggal 26 September 1960 sebagai pengganti Statistiek Ordonnantie 1934 (Staatsblad 1934 Nomor 508).

Berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Nomor 26/P.M/1958 tanggal 16 Januari 1958 tentang pemberian tugas kepada BPS untuk menyelenggarakan pekerjaan persiapan sensus penduduk dan sesuai dengan Pasal 2 UU Nomor 6, Tahun 1960, BPS memperoleh tugas besar menyelenggarakan sensus penduduk yang pertama setelah kemerdekaan. Pelaksanaan sensus penduduk tersebut dilaksanakan serentak di seluruh Indonesia pada tahun 1961.

Selanjutnya Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 1960 menyatakan bahwa BPS setelah mengadakan hubungan dan perundingan dengan instansi Pemerintah lain di Pusat dan di Daerah, berwenang menyerahkan sebagian dari pekerjaan statistik kepada instansi tersebut. Untuk itu, dalam pelaksanaan sensus penduduk di tingkat provinsi dilaksanakan oleh Kantor Gubernur dan di tingkat kabupaten/kota dilaksanakan oleh Kantor Bupati/ Walikota. Sedangkan pada tingkat kecamatan dibentuk bagian yang mengurus pelaksanaan sensus penduduk.

Selain dari itu, Pemerintah mengeluarkan Keppres Nomor 47 tahun 1964 tentang Susunan dan Organisasi BPS yang ditetapkan pada tanggal 20 Januari 1964. Dengan Keputusan Presidium Kabinet Nomor Aa/C/9 Tahun 1965 tanggal 19 Februari 1965 dinyatakan bahwa Bagian Sensus di Kantor Gubernur dan Kantor Kabupaten/Kota ditetapkan menjadi Kantor Cabang BPS dengan nama Kantor Sensus dan Statistik Daerah.

Memasuki Orde Baru yang dimulai pada tahun 1966, Pemerintah melihat semakin pentingnya data statistik untuk memenuhi kebutuhan dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan. Untuk melaksanakan tugas BPS seperti sensus, Pemerintah telah mengundangkan tiga buah Peraturan Pemerintah (PP) tentang Sensus, yaitu PP Nomor 21 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Sensus Penduduk yang diundangkan pada tanggal 2 Juli 1979, PP Nomor 2 Tahun 1983 tentang Sensus Pertanian yang diundangkan pada tanggal 21 Januari 1983, dan PP Nomor 29 Tahun 1985 tentang Sensus Ekonomi yang diundangkan pada tanggal 10 Juni 1985.

Sedangkan untuk organisasi BPS, Pemerintah telah mengundangkan PP Nomor 16 Tahun 1968 tentang Status dan Organisasi BPS yang diundangkan pada tanggal 29 Mei 1968. Dengan makin meningkatnya peran dan tugas BPS, PP Nomor 16 Tahun 1968 inipun disempurnakan dengan PP Nomor 6 Tahun 1980 tentang Organisasi BPS yang diundangkan pada tanggal 20 Februari 1980. Dua belas tahun kemudian PP Nomor 6 Tahun 1980 disempurnakan dengan PP Nomor 2 Tahun 1992 tentang Organisasi BPS yang diundangkan pada tanggal 9 Januari 1992. Sebagai pelaksanaan dari PP Nomor 2 Tahun 1992 ini, ditetapkan Keppres

Nomor 6 Tahun 1992 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja BPS yang ditetapkan pada tanggal 9 Januari 1992.

UU Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus dan UU Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik sudah tidak sesuai lagi dan tidak dapat menampung berbagai perkembangan keadaan, tuntutan masyarakat, dan kebutuhan pembangunan nasional. Kondisi kehidupan bangsa dan tingkat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, saat kedua UU tersebut diundangkan sangat jauh berbeda dengan keadaan sekarang, sehingga perlu diganti.

Sebagai pengganti kedua UU tersebut ditetapkan UU Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik yang diundangkan pada tanggal 19 Mei 1997. Nomenklatur kelembagaan disesuaikan dengan UU Nomor 16 Tahun 1997 dan berdasarkan UU ini yang ditindaklanjuti dengan peraturan perundangan dibawahnya, secara formal nama Biro Pusat Statistik diganti menjadi Badan Pusat Statistik.

## **1.2. BPS Kota Pekanbaru**

Berdasarkan situs resmi BPS Pekanbaru, bahwa Berdasarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik, Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai instansi pemerintah berwenang menyelenggarakan statistik dasar melalui sensus, survei, kompilasi produk administrasi dan cara lain serta mengumumkan hasilnya secara teratur dan transparan. Disamping itu BPS mempunyai tugas melaksanakan koordinasi dan kerjasama serta mengembangkan dan membina statistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. BPS Kota Pekanbaru sebagai perangkat pusat yang ada di daerah berusaha melaksanakan



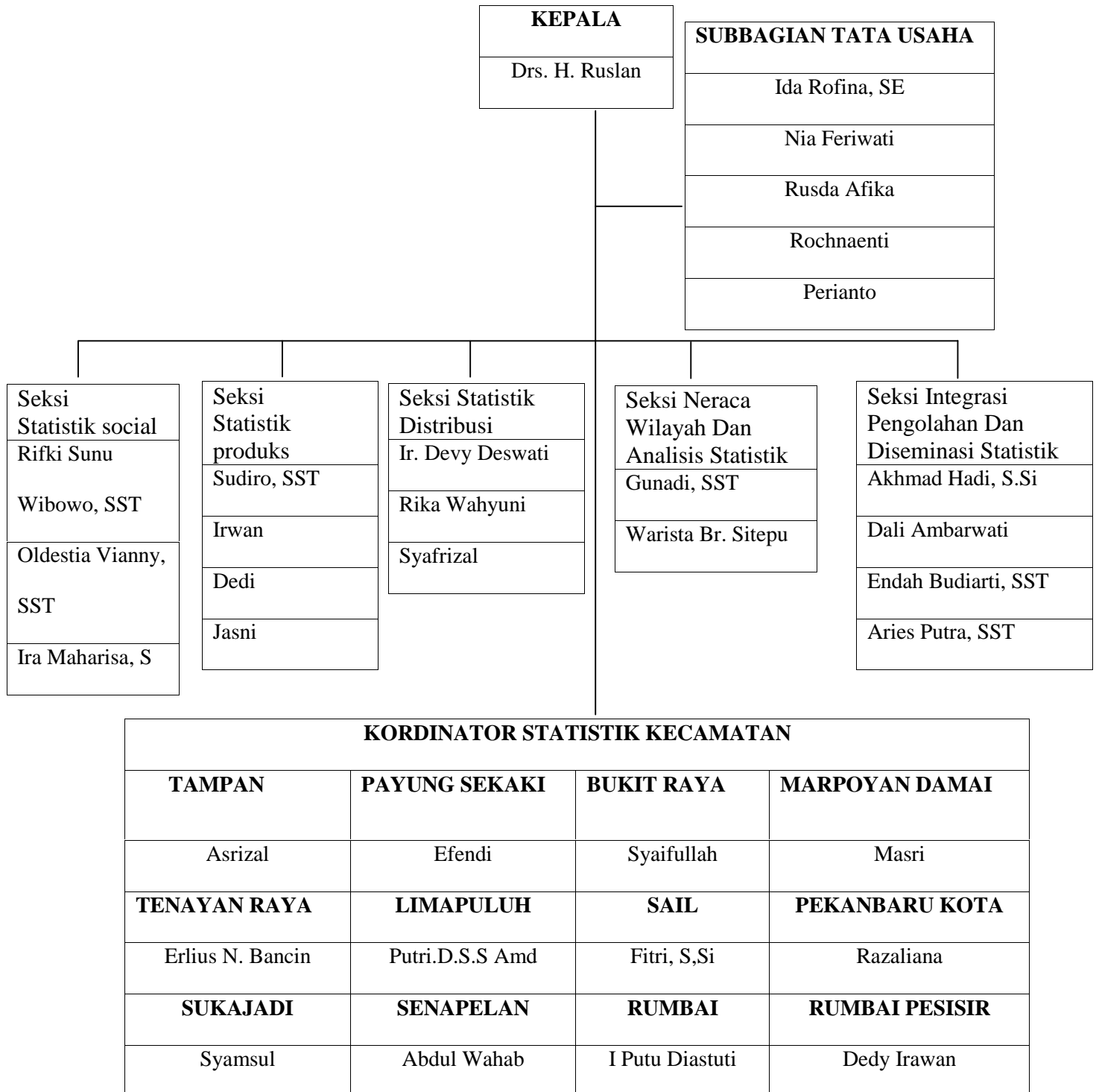
Undang-undang tersebut melalui kegiatan perstatistikan yang diselenggarakan di Wilayah Kota Pekanbaru dan menyebarkan dalam bentuk publikasi, baik secara rutin maupun insidental.

Bekerjasama dengan Pemerintah Daerah, BPS Kota Pekanbaru melakukan kegiatan penyelenggaraan statistik, terutama yang berkaitan dengan meningkatkan kesadaran masyarakat guna mengoptimalkan kontribusi responden dan apresiasi masyarakat terhadap statistik yang mendukung pembangunan Wilayah Kota Pekanbaru. Disamping itu, BPS Kota Pekanbaru ikut serta dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan cara mengikuti penyelenggaraan pelatihan dan peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat mendukung penyelenggaraan statistik melalui berbagai kegiatan, baik yang berkaitan langsung dengan statistik yang merupakan program BPS Pusat ataupun kegiatan lain yang bersifat umum yang merupakan program daerah.

Berikut bagan struktur BPS Pekanbaru:

Gambar 1

**Bagan Struktur Organisasi BPS Kota Pekanbaru**



### **1.3. Visi, Misi, Tugas dan Wewenang BPS**

Badan Pusat Statistik adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sebelumnya, BPS merupakan Biro Pusat Statistik, yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus dan UU Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik. Sebagai pengganti kedua UU tersebut ditetapkan UU Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik. Berdasarkan UU ini yang ditindaklanjuti dengan peraturan perundangan dibawahnya, secara formal nama Biro Pusat Statistik diganti menjadi Badan Pusat Statistik.

Materi yang merupakan muatan baru dalam UU Nomor 16 Tahun 1997, antara lain :

- a. Jenis statistik berdasarkan tujuan pemanfaatannya terdiri atas statistik dasar yang sepenuhnya diselenggarakan oleh BPS, statistik sektoral yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah secara mandiri atau bersama dengan BPS, serta statistik khusus yang diselenggarakan oleh lembaga, organisasi, perorangan, dan atau unsur masyarakat lainnya secara mandiri atau bersama dengan BPS.
- b. Hasil statistik yang diselenggarakan oleh BPS diumumkan dalam Berita Resmi Statistik (BRS) secara teratur dan transparan agar masyarakat dengan mudah mengetahui dan atau mendapatkan data yang diperlukan.
- c. Sistem Statistik Nasional yang andal, efektif, dan efisien.

- d. Dibentuknya Forum Masyarakat Statistik sebagai wadah untuk menampung aspirasi masyarakat statistik, yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada BPS.

Berdasarkan undang-undang yang telah disebutkan di atas, peranan yang harus dijalankan oleh BPS adalah sebagai berikut :

- a. Menyediakan kebutuhan data bagi pemerintah dan masyarakat. Data ini didapatkan dari sensus atau survey yang dilakukan sendiri dan juga dari departemen atau lembaga pemerintahan lainnya sebagai data sekunder
- b. Membantu kegiatan statistik di departemen, lembaga pemerintah atau institusi lainnya, dalam membangun sistem perstatistikan nasional.
- c. Mengembangkan dan mempromosikan standar teknik dan metodologi statistik, dan menyediakan pelayanan pada bidang pendidikan dan pelatihan statistik.
- d. Membangun kerjasama dengan institusi internasional dan negara lain untuk kepentingan perkembangan statistik Indonesia.

Sementara itu, BPS mempunyai visi “Pelopor data statistik terpercaya untuk semua”, dan misi:

- 1. Memperkuat landasan konstitusional dan operasional lembaga statistik untuk penyelenggaraan statistik yang efektif dan efisien.
- 2. Menciptakan insan statistik yang kompeten dan profesional, didukung pemanfaatan teknologi informasi mutakhir untuk kemajuan perstatistikan Indonesia.

3. Meningkatkan penerapan standar klasifikasi, konsep dan definisi, pengukuran, dan kode etik statistik yang bersifat universal dalam setiap penyelenggaraan statistik.
4. Meningkatkan kualitas pelayanan informasi statistik bagi semua pihak.
5. Meningkatkan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi kegiatan statistik yang diselenggarakan pemerintah dan swasta, dalam kerangka Sistem Statistik Nasional (SSN) yang efektif dan efisien.

#### **1.4. Fungsi Struktur, Tugas, dan Kewenangan BPS**

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 001 tahun 2001 tentang organisasi dan tata kerja BPS pasal 5, susunan organisasi BPS terdiri dari: 1. Kepala; 2. Sekretariat Utama; 3. Deputi Bidang Metodologi dan Informasi Statistik; 4. Deputi Bidang Statistik Sosial; 5. Deputi Bidang Statistik Ekonomi; 6. Deputi Bidang Neraca dan Analisis Statistik; 7. Pusat Pendidikan dan Pelatihan; 8. Inspektorat.

BPS dipimpin oleh seorang Kepala yang mempunyai tugas memimpin BPS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; menyiapkan kebijakan nasional dan kebijakan umum sesuai dengan tugas BPS; menetapkan kebijakan teknis pelaksanaan tugas BPS yang menjadi tanggung jawabnya; serta membina dan melaksanakan kerja sama dengan instansi dan organisasi lain. Kepala dibantu oleh seorang Sekretaris Utama dan 4 Deputi.

Sekretariat Utama mempunyai tugas mengkoordinasikan perencanaan, pembinaan, pengendalian administrasi, dan sumber daya di lingkungan BPS.

Deputi Bidang Metodologi dan Informasi Statistik mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang metodologi dan informasi statistik. Deputi Bidang Statistik Sosial mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang statistik sosial. Deputi Bidang Statistik Ekonomi mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang statistik ekonomi. Deputi Bidang Neraca dan Analisis Statistik mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan melaksanakan kebijakan di bidang neraca dan analisis statistik. Sekretariat Utama terdiri dari beberapa Biro, setiap Biro terdiri dari beberapa Bagian dan setiap Bagian terdiri dari beberapa Subbagian. Sekretariat Utama terdiri dari Biro Bina Program, Biro Keuangan, Biro Kepegawaian dan Hukum, dan Biro Umum. Setiap Deputi terdiri dari beberapa Direktorat, setiap Direktorat terdiri dari Subdirektorat, dan setiap Subdirektorat membawahi beberapa Seksi. Deputi-deputi yang ada di struktur organisasi BPS meliputi:

1. Deputi Bidang Metodologi dan Informasi Statistik terdiri dari Direktorat Metodologi Statistik, Direktorat Diseminasi Statistik, dan Direktorat Sistem Informasi Statistik.
2. Deputi Bidang Statistik Sosial terdiri dari Direktorat Statistik Kependudukan, Direktorat Statistik Kesejahteraan Rakyat, dan Direktorat Statistik Ketahanan Sosial.
3. Deputi Bidang Statistik Produksi terdiri dari Direktorat Statistik Tanaman Pangan, Hortikultura dan Tanaman Perkebunan, Direktorat Kehutanan, Peternakan dan Perikanan dan Direktorat Statistik Industri.

4. Deputi Bidang Statistik Distribusi terdiri dari Direktorat Statistik Harga, dan Direktorat Statistik Distribusi.
5. Deputi Bidang Neraca dan Analisis Statistik terdiri dari Direktorat Neraca Produksi, Direktorat Neraca Konsumsi, dan Direktorat Analisis Statistik.

Disamping Biro dan Direktorat, juga terdapat Inspektorat yang mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional di lingkungan BPS; Pusat Pendidikan dan Pelatihan (Pusdiklat) yang mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di bidang komputer, bidang statistik, serta pendidikan dan pelatihan fungsional dan kepemimpinan serta sekolah tinggi yaitu Sekolah Tinggi Ilmu Statistik (STIS) yang pembentukannya berlandaskan pada Keputusan Presiden Nomor 163 tahun 1998 tentang Sekolah Tinggi Ilmu Statistik sebagai perguruan tinggi kedinasan di lingkungan Badan Pusat Statistik yang berkedudukan di Jakarta. Struktur organisasi STIS didasarkan pada Keputusan Kepala BPS Nomor 101 tahun 1998 tentang Organisasi dan Tata Kerja STIS. STIS dipimpin oleh seorang Ketua.

Tugas, fungsi dan kewenangan BPS telah ditetapkan dalam Keputusan Presiden RI (Keppres) Nomor 103 Tahun 2001. Dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya seperti tercantum di bawah ini, BPS juga dibatasi oleh 10 prinsip etika perstatistikan yang tercantum dalam United Nations Fundamental Principles of Official Statistics.

#### **1.4.1. Tugas.**

Melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kegiatan statistik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **1.4.2. Fungsi.**

Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kegiatan statistik:

1. Penyelenggaraan statistik dasar;
2. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPS;
3. Fasilitasi pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang kegiatan statistik; dan
4. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

#### **1.4.3. Kewenangan**

1. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
2. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
3. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
4. Penetapan dan penyelenggaraan statistik nasional;
5. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:



- a. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang kegiatan statistik;
- b. Penyusun pedoman penyelenggaraan survei statistik sektoral.

### **1.5. Sistem Pengolahan Data BPS**

Tahap pengolahan data sangat menentukan seberapa jauh tingkat keakuratan dan ketepatan data statistik yang dihasilkan. BPS merupakan instansi perintis dalam penggunaan komputer karena telah memulai menggunakannya sejak sekitar 1960. Sebelum menggunakan komputer, BPS menggunakan kalkulator dan alat hitung sipoa dalam mengolah data.

Teknologi komputer yang diterapkan di BPS selalu disesuaikan dengan perkembangan teknologi informasi dan juga mengacu kepada kebutuhan. Personal komputer yang secara umum lebih murah dan efisien telah dicoba digunakan untuk menggantikan mainframe. Sejak 1980-an, personal komputer telah digunakan di seluruh kantor BPS provinsi, diikuti dengan penggunaan komputer di seluruh BPS kabupaten dan kota sejak 1992.

Dengan menggunakan personal komputer, kantor statistik di daerah dapat segera memproses pengolahan data, yang merupakan rangkaian kegiatan yang dimulai dari pengumpulan data, kemudian memasukkan data mentah ke dalam komputer dan selanjutnya data tersebut dikirim ke BPS pusat untuk diolah menjadi data nasional.

Pengolahan data menggunakan personal komputer telah lama menjadi contoh pengolahan yang diterapkan oleh direktorat teknis di BPS pusat, terutama

jika direktorat tersebut harus mempublikasikan hasil yang diperoleh dari survei yang diselenggarakan.

Pengolahan data Sensus Penduduk tahun 2000 telah menggunakan mesin scanner, tujuannya untuk mempercepat kegiatan pengolahan data. Efek positif dari penggunaan komputer oleh direktorat teknis yaitu selain lebih cepat, juga dapat memotivasi pegawai yang terlibat turut bertanggung jawab untuk menghasilkan sebanyak mungkin data statistik dan indikator secara tepat waktu dan akurat dibanding sebelumnya. Selain itu, penggunaan computer sangat mendukung BPS dalam menghasilkan berbagai data statistik dan indikator-indikator yang rumit seperti kemiskinan, Input-Output (I-O) table, Social Accounting Matrix (SAM), dan berbagai macam indeks komposit dalam waktu yang relatif singkat.

Pada 1993, BPS mulai mengembangkan sebuah sistem informasi statistik secara geografis khususnya untuk pengolahan data wilayah sampai unit administrasi yang terkecil yang telah mulai dibuat secara manual sejak 1970. Data wilayah ini dibuat khususnya untuk menyajikan karakteristik daerah yang menonjol yang diperlukan oleh para perumus kebijakan dalam perencanaan pembangunan.

Dalam mengolah data, BPS juga telah mengembangkan berbagai program aplikasi untuk data entry, editing, validasi, tabulasi dan analisis dengan menggunakan berbagai macam bahasa dan paket komputer. BPS bertanggung jawab untuk mengembangkan berbagai perangkat lunak komputer serta mentransfer pengetahuan dan keahliannya kepada staf BPS daerah.

Pembangunan infrastruktur teknologi informasi di BPS didasarkan pada tujuan yang ingin dicapai yaitu mengikuti perkembangan permintaan dan kebutuhan dalam pengolahan data statistik; melakukan pembaharuan/inovasi dalam hal metode kerja yang lebih baik serta memberikan kemudahan kepada publik dalam mendapatkan informasi statistik.

## **BAB V**

### **HASIL PENELITIAN**

#### **1.1. Standar Kemiskinan dan Penerapannya di Kota Pekanbaru**

Kemiskinan hampir menjadi problem di hampir semua Negara. Tak peduli apakah Negara maju atau Negara yang sedang berkembang. Tingkat kompleksitas masalahnyapun berbeda antar Negara dalam menyelesaikan masalah kemiskinan. Di Indonesia, sebagai Negara berkembang angka kemiskinan masih cukup tinggi. Karena itu, pemerintah melalui Badan Pusat Statistik (BPS) membuat kriteria kemiskinan, agar dapat menyusun secara lengkap pengertian kemiskinan sehingga dapat diketahui dengan pasti jumlahnya dan cara tepat menanggulangnya.

Pengertian kemiskinan antara satu Negara dengan Negara lain juga berbeda. Pengertian kemiskinan di Indonesia dibuat oleh BPS. Lembaga tersebut mendefinisikan kemiskinan kedalam dua jenis data yaitu Mikro dan makro, data secara mikro diuraikan kedalam 14 kriteria, yaitu:

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/ bambu / kayu murahan
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu / rumbia / kayu berkualitas rendah / tembok tanpa diplester
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar / bersama-sama dengan rumah tangga lain
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
6. Sumber air minum berasal dari sumur / mata air tidak terlindung / sungai /air hujan
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar / arang / minyak tanah
8. Hanya mengkonsumsi daging / susu / ayam satu kali dalam seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu / dua kali dalam sehari
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas / poliklinik

12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah : petani dengan luas lahan 500 m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600.000,- per bulan
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga : tidak sekolah / tidak tamat SD/ hanya SD
14. Tidak memiliki tabungan / barang yang mudah dijual dengan minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit / non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Sedangkan data secara makro didapatkan dengan membuat kriteria besaran pengeluaran per orang per hari sebagai bahan acuan. Dalam konteks itu, pengangguran dan rendahnya penghasilan menjadi pertimbangan untuk penentuan kriteris tersebut. Kriteria statistik BPS tersebut adalah:

1. Tidak miskin , adalah mereka yang pengeluaran per orang per bulan lebih dari Rp 350.610.
2. Hampir tidak miskin dengan pengeluaran per bulan per kepala antara Rp 280.488.s/d. – Rp 350.610.- atau sekitar antara Rp 9.350 s/d. Rp11.687.- per orang per hari. Jumlahnya mencapai 27,12 juta jiwa.
3. Hampir miskin dengan pengeluaran per bulan per kepala antara Rp 233.740.- s/d Rp 280.488.- atau sekitar antara Rp 7.780.- s/d Rp 9.350.- per orang per hari. Jumlahnya mencapai 30,02 juta
4. Miskin dengan pengeluaran per orang perbulan per kepala Rp 233.740.-kebawah atau sekitar Rp 7.780.- kebawah per orang per hari. Jumlahnya mencapai 31 juta
5. Sangat miskin (kronis) tidak ada kriteria berapa pengeluaran per orang per hari. Tidak diketahui dengan pasti berapa jumlas pastinya. Namun, diperkirakan mencapai sekitar 15 juta .

Berdasarkan kriteria kemiskinan yang dilansir oleh BPS tersebut menunjukan jumlah keluarga miskin di Indonesia. Total jumlah penduduk Indonesia kalau dihitung dengan kriteria pengeluaran per orang hari Rp 11.687.- kebawah , mencapai sekitar 103,14 juta jiwa. Angka kemiskinan tersebut tentu sangat besar untuk ukuran Negara kaya sumber daya alam seperti Indonesia. Namun, hal tersebut tak membantu masyarakat mengatasi kekurangannya.

Selain itu, Sebaran angka kemiskinan menurut pantauan BPS pada tahun 2000 sampai dengan tahun 2011, jumlah penduduk miskin di desa selalu lebih besar dibanding dengan di kota. Salah satu sumbangan kenaikan angka kemiskinan di desa antara lain, rendahnya tingkat pendidikan, banyak yang jadi buruh tani karena ketiadaan lahan dan banyaknya anak dalam satu keluarga. Untuk tahun 2011, sebaran angka kemiskinan berjumlah 63,2 % ada di desa, sedang 36,8 % berada di perkotaan. Kemiskinan di perkotaan disebabkan, lowongan kerja sempit dan rendahnya kualitas sumber daya manusia.

Di pekanbaru Penghitungan masyarakat miskin mengikuti methoda atau cara penghitungan BPS yang telah ditetapkan secara nasional. Namun demikian, dalam situs resmi milik BPS kota pekanbaru tidak ditampilkan secara menyeluruh tentang data terbaru yang telah dihimpun oleh BPS kota pekanbaru.

Maka penelitian lebih dalam dilakukan langsung di kantor BPS kota pekanbaru. Pada 20/1/11 saya mendatangi kantor BPS pekanbaru di Jl. Rawa indah, Kel. Sidomulio, Kec. Marpoyan damai, disana saya berjumpa dengan Drs. Muji Hartati, beliau merupakan kepala operasional statistik sosial BPS kota Pekanbaru.

Saya bertanya “kapan terakhir kali BPS melakukan pendataan masyarakat miskin?”

Menurut Muji BPS kota pekanbaru terakhir kali mendata rumah tangga miskin pada tahun 2008.

“Pertama kali itu 2005, kami sih menyebutnya rumah tangga sasaran (RTS), tahun 2008 itu updatenya. 2005 dan 2008 itu data mikro.”

Bagaimana penerapan 14 kriteria masyarakat miskin oleh BPS kota pekanbaru?

Menurut Muji, “jika sembilan dari 14 kriteria sudah memenuhi, maka sudah dapat dikategorikan miskin. Terserah poin-poinnya acak, pokoknya masuk sembilan kriteria seseorang dikategorikan miskin. Sebelum melakukan survei, ada pelatihan petugas sensus. Semua konsep dijelaskan. Tiap petugas diambil dari daerah tujuan sensus. Agar dia mengetahui keadaan setempat. Tapi itu tak mutlak, bisa saja orang luar daerah itu, yang penting kuasai konsep. Survei keluarga miskin, atau keluarga sasaran, semua rumah didatangi. Terutama rekomendasi RT setempat. Tapi, jika rumah sudah bagus, “Ngapain didatangi lagi.” Ada yang bilang rumah bagus, mungkin saja ngontrak, Kalau direkomendasikan RT, bisa saja didatangi.”

BPS punya dua data kemiskinan; makro dan mikro. Makro dihitung mengacu pada kebutuhan dasar penduduk dan bahan pangan. Disetarakan dengan kecukupan 2.100 kalori per hari per kapita. Tapi tidak diketahui rumah tangga di kecamatan mana banyak yang miskin. Namun tiap tahun diperoleh data kemiskinan makro. Kata muji pada tahun 2009 angka kemiskinan 3,3 persen dari jumlah penduduk 903.000 jiwa.

“Tahun 2009, angka kemiskinan 3,3 persen dari jumlah penduduk 903.000 jiwa.”

Apa perbedaan data mikro dan data makro?

Menurut muji, “kalau mikro BPS berdasarkan holistik rumah tangga. Bukan berdasarkan kebutuhan dasar tadi Per rumah tangga didatangi. Kita hanya dua kali melakukan mikro, 2005 untuk bantuan beras miskin (raskin) dan 2008 untuk bantuan langsung tunai (BLT) karena BBM naik. Semua itu atas instruksi presiden.”

Menurut beberapa kalangan, standar yang digunakan oleh BPS terlalu rendah, sehingga dinilai tidak manusiawi, contohnya berpenghasilan dibawah Rp. 600.000/bulan, bagaimana menurut ibu?

“Soal pendapatan, memang jadi perdebatan. Bisa saja pendapatan Rp 1 juta, tapi kriteria lain dia kena, dan cukup sembilan kriteria dia miskin. Penyusunan kriteria ini sudah dari beberapa departemen. Pemikiran orang-orang pintar. Kalau kita memenuhi semua keinginan tentang kriteria, tidak akan bisa. Karena ada banyak permintaan, jadi harus ada satu yang jadi patokan. Walau itu tidak adil tiap daerah, tapi tentu harus ada satu patokan. Karena, daerah ini begini, daerah ini begini. Wah ini susah menilainya. Menentukannya susah, butuh banyak kriteria lagi. Justru untuk mengambil kesimpulan, atau mengambil analisa jadi lebih susah.”

Bagaimana menurut ibu, mengenai bantuan bagi masyarakat miskin yang sering tidak tepat sasaran?

“Sering terjadi bantuan tak tepat sasaran. Kadang-kadang itulah kita tidak tahu, mungkin RT tidak memasukkan ke dalam warga miskin, karena tak pernah melapor kepada RT, tidak ada KTP. Tapi kalau BPS, untuk seluruh Indonesia. Ia mewakili Indonesia. Jadi dia anggap penduduk Indonesia, di manapun berada. Pasti kita data. Banyak mengeluh soal data karena tak dapat bantuan. BPS tak pernah melihat orang itu punya atau tidak KTP, Jika sudah enam bulan menetap itu dianggap penduduk setempat.”

Setelah satu jam berlalu Drs. Ruslan datang. Ia merupakan Kepala BPS Kota Pekanbaru, wawancara saya lanjutkan dengan beliau. Saya menanyakan dasar penetapan kriteria masyarakat miskin oleh BPS.

“Penetapan kriteria itu nasional, dan penghitungan di pusat itu ada spesifik karakter. Artinya ada variabel yang tak terasionalisasi tapi dibutuhkan, contoh air hujan, di Selat Panjang dan Bagan Siapi-api curah hujan tinggi, itu ada spesifiknya. Soal lantai tanah. “Di Jawa itu banyak orang kaya lantainya tanah, jadi 14 variabel itu ada bobotnya. Orang makan sekali, dengan rumahnya tidak punya listrik, itu beda bobotnya. Pusat yang menentukan. Ada tiga kategori; miskin, hampir miskin, sangat miskin. Kami di sini hanya mensuplai data, yang menentukan miskin tidaknya itu pusat. Mereka yang punya metode hitung.”



Di tempat berbeda Muchtar Ahmad, mantan Rektor Universitas Riau, saya tanyakan pendapat beliau mengenai kriteria miskin versi BPS.

Ia mengatakan bingung soal data BPS. “Bagaimana dia (BPS) menghitung. Sekarang upah minimum kita Rp.1.135.000 (2011) Misal untuk lima anggota keluarga. Jadi satu orang Rp 227 ribu perbulan, perhari Rp 7500, bisa ndak anda hidup di Pekanbaru ini dengan uang segitu perhari, minimal itu Rp 30 ribu sehari. Nasi rames aja sekarang Rp 10 ribu. Itu generalisasi semua. Tentu biaya makan di Jawa lebih murah. Di sana makan bisa pakai nasi kucing. Nah, di Riau mana bisa diterapkan. Di Indonesia, angka kemiskinan dibuat standar kemiskinan rendah. Kalau Indonesia pakai standar pendapatan Rp 50 ribu perhari, orang miskin di Indonesia jadi 70 persen.”

Untuk melihat penerapan standar masyarakat miskin di lapangan, saya melakukan wawancara kepada masyarakat di beberapa tempat. Saya mulai dari warga petani di jalan Seroja Indah, kelurahan kulim, kecamatan tenayan raya. Dari hasil survei rumah tangga miskin tahun 2008, Kecamatan Tenayan Raya penyumbang rumah tangga miskin terbanyak; 3.033 dari total rumah tangga miskin se-Pekanbaru sejumlah 17.389. disini sebagai besar warga berprofesi sebagai petani penggarap, tidak punya tanah, hanya numpang tanah orang. Sampai sekarang warga belum merasakan listrik, akses jalan masih tanah.

Budiono, warga petani Seroja Indah, kelurahan kulim, kecamatan tenayan raya, bagi cerita soal rancunya data yang digunakan pemerintah dalam memberikan bantuan pada petani.

“Contoh program pemberantasan rakyat miskin (Taskin). Program ini tidak tepat sasaran. orang hidupnya layak, ada juga dapat bantuan, Mungkin karena pemerintah mengacu pada data BPS.” (6/1/11)

Wibowo, ketua RT 03 RW 09 kelurahan Kulim, kecamatan tenayan raya, saya tanyakan “apakah ada masyarakat miskin yang tidak terdata oleh BPS?”

“memang membingungkan. Kita kadang sudah mendata dan serahkan, tapi nanti ada juga yang keliru. Sehingga masyarakat curiga soal bantuan yang tidak tepat sasaran.” (6/1/11)

Ditempat berbeda, RT 2, RW 1, kelurahan padang bulan, kecamatan senapelan, disini sebagian besar masyarakat adalah pedagang kaki lima, sehari-hari berjualan dipasar kodim, lingkungan pemukiman disini kumuh, drainase tidak berfungsi sehingga air yang tergenang mengeluarkan bau yang busuk.

Saya wawancarai Marzaleni Ia ketua RT 02 RW 01, Kelurahan Padang Bulan, Kecamatan Senapelan. Menurutnya, program beras miskin (Raskin) tidak tepat sasaran.

“Pemerintah menyalurkan sesuai data BPS. Ada yang dapat, tapi orangnya berkecukupan, Walaupun rumah warga di sini banyak yang kayu, tapi penghasilan mereka di atas satu juta.” (7/1/11)

Di pemukiman pemulung, akrab disebut Petak 40. Terletak di kelurahan delima, kecamatan Tampan, disini sebagian besar penduduknya adalah pemulung, mereka tinggal di rumah kontrakan yang bersusun sebanyak 40 petak, makanya disebut petak 40, kondisi rumah berdinding kayu dan berlantai tanah, ada juga yang sudah dilantai semen.

Harianja. Ia ngontrak di Petak 40 sejak tujuh tahun silam. Per bulan, dari hasil pulungannya ia bisa dapat Rp 750 ribu. Ia tinggal bersama tiga anak dan satu istri. Saya tanya apakah pendapatan bpk cukup untuk memenuhi kehidupan sehari-hari?

“Kalau pendapatan begini ya tidak cukuplah.”

Sejak ia tinggal di sana, Harianja belum pernah tersentuh raskin, atau program bantuan lainnya.

“Gak tahu, mungkin saya tidak masuk dalam data keluarga miskin.”

(7/1/11)

Secara pendapatan, Harianja di atas kriteria BPS.

RW 06, Kelurahan Sri Meranti, Kecamatan Rumbai. Secara kebetulan, saya bertemu Armidi, Ketua RT 03. Sambil berjalan saya bertanya mengenai situasi di RT 03.

“RT saya paling gawat. Paling padat sekitar 94 KK. Paling miskin di antara empat RT lainnya. Pendidikan mayoritas lulusan sekolah dasar, bahkan ada yang tidak sekolah.”

Apakah bantuan pemerintah untuk masyarakat miskin sampai ke RT 03?

“bantuan itu ada, tapi tidak semua yang dapat, contohnya kartu JAMKESMAS, masih banyak masyarakat kita yang tidak dapat.” (8/1/11)

Salah seorang warga RT 03, Arnis, 43 tahun sudah satu tahun tak bisa kerja karena sakit. Separuh badannya tak bisa bergerak. Dia kena stroke. Suaminya juga sakit, sering sesak napas, tak bisa kerja. Anak ada dua, satu kerja serabutan, satu sudah kawin. Punya cucu dua, masih kecil-kecil. Dia bercerita mengenai kehidupannya kepada saya.

“Untuk biaya hidup, sekarang harus jual satu per satu barang di rumah,” katanya. Sudah tiga bulan tidak berobat karena tiada biaya. Televisi, satu-satunya barang tersisa.”

Saya tanya apakah ibuk dapat kartu JAMKESMAS?

“tidak.” (8/1/11)

Pemandangan tak jauh beda dengan tetangga sebelah, RT 05, RW 06, kelurahan sri meranti, kecamatan rumbai. Berpendhuni sekitar 10 janda dari 54

KK. Semua rumah panggung kayu. Saya berjumpa Yurdianto, ia ketua RT, bekerja sebagai buruh karet di pabrik karet rumbai. Yurdianto bercerita mengenai kemiskinan dan bantuan pemerintah di Rt nya.

“Di sini banyak orang tua-tua. Janda ada yang punya anak 3-4 orang kerjanya nyuci, hanya dapat Rp 300-400 ribu sebulan. Mayoritas buruh lepas. Separuh penduduk sewa rumah, perbulan Rp 150 ribu. Kadang tak terbayar. Banyak dari mereka belum pernah dapat bantuan pemerintah.” (8/1/11)

Kecamatan lima puluh, Kelurahan Tanjung Rhu, RW 07, disini pemukiman padat, jalan setapak, hanya bisa dilalui satu sepeda motor, air disini warnanya coklat, drainasenya tidak berfungsi. Purnawarman, 41 tahun, Ketua RW, tinggal di RT 03, saya bertamu dirumahnya, sambil minum teh saya bertanya tentang pekerjaan mayoritas penduduk disini.

“Mayoritas warga RW 07 bekerja buruh angkut di pelabuhan Sungai Duku, termasuk saya, tara-rata setiap hari bisa dapat Rp 20.000 sampai Rp 50.000.”

Apakah ada bantuan bagi masyarakat miskin sampai kesini?

“Bantuan seperti raksin dan kartu jamkesmas tidak banyak, bahkan yang betul-betul miskin justru tidak dapat.” (8/1/11)

Hasil wawancara diatas memberikan gambaran bahwa kriteria masyarakat miskin yang ditetapkan oleh BPS memiliki kelemahan sehingga tidak dapat memotret kemiskinan secara utuh.

Hal ini juga diakui oleh Drs. Muji Hartati sebagai kepala operasional satatistik sosial BPS kota pekanbaru yang memandang bahwa kriteria miskin versi BPS masih dalam perdebatan, hal tersebut mengenai standar yang dinilai tidak bisa disamakan pada setiap daerah, karena masing-masing daerah memiliki karakteristik kemiskinan yang berbeda-beda.

### **1.1.1. Standar Data Mikro Kemiskinan**

Di kota pekanbaru 14 kriteria sebagai acuan data mikro kemiskinan dinilai sudah tidak relevan, tidak sanggup lagi menangkap realitas kemiskinan yang sebenarnya. Harus diakui, bahwa tingkat kebutuhan dan konsumsi masyarakat akan terus meningkat terutama karena perkembangan ekonomi. Jika dulu, misalnya, TV dianggap barang mewah dan langka, maka sekarang setiap keluarga sudah hampir punya TV. Dalam salinan peraturan menteri keuangan republik indonesia nomor 620/pmk.03/2004 “tentang jenis barang kena pajak yang tergolong mewah selain kendaraan bermotor yang dikenakan pajak penjualan atas barang mewah” Peraturan ini menunjukkan bahwa TV bukan lagi barang mewah. Oleh karena itu 14 kriteria keluarga miskin yang salah satu poinnya mensyaratkan keluarga miskin tidak memiliki TV adalah salah dan keliru karena TV bukan lagi barang mewah.

Soal bahan bakar memasak dari kayu bakar/arang/minyak tanah, sangat tidak realistis karena justru bertentangan dengan program konversi minyak tanah ke gas yang dilakukan pemerintah, sehingga banyak masyarakat miskin yang sekarang beralih ke gas.

Soal tingkat pendidikan kepala keluarga hanya setingkat SD, sebagai salah-satu kriteria keluarga miskin sudah sangat tidak tepat. Menurut data dari dinas tenaga kerja kota Pekanbaru, pengangguran di pekanbaru yang merupakan lulusan diploma pada Februari 2012 mencapai 1,33 % dan tamatan universitas 0,69 % dari total jumlah penduduk pekanbaru, diantaranya telah memiliki keluarga. (pekanbaru.tribunnews.com, 2012)

Soal jenis lantai bangunan yaitu tanah/bambu/kayu murahan, dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah yang disyaratkan BPS dalam 14 kriteria keluarga miskin juga terbukti sangat tidak realistis, dipekanbaru rumah kontrakan tipe sangat sederhana setidaknya menggunakan lantai semen dan berdinding bata, begitu juga dengan fasilitas WC didalam rumah dan juga listrik.

Dalam penerapan standar masyarakat miskin dipekanbaru, BPS menyebutkan jika 9 dari 14 kriteria terpenuhi maka masyarakat tersebut sudah tergolong dalam kategori miskin, hal ini terlihat seperti tawar-menawar antara pedagang dengan pembeli, menunjukkan keraguan atas kriteria yang ia buat sendiri. Kenapa tidak dikerucutkan saja menjadi sembilan kriteria? Atau di sesuaikan sama sekali dimasing-masing wilayah/ wilayah menetapkan kriterianya sendiri (*indikator relatif*), sehingga tidak ada kerancuan dalam penerapannya.

Meskipun demikian, 9 dari 14 kriteria tidaklah solusi, karena akar persoalan adalah rendahnya standar yang ditetapkan, sehingga dibutuhkan kearifan lokal dalam perumusan standar bagi masyarakat miskin itu sendiri pada wilayah dilaksanakan pendataan.

Maka 14 kriteria miskin versi BPS ini tidak dapat diselenggarakan dipekanbaru, karena bertentangan dengan kondisi real dan telah mengalienasi konsep miskin yang telah ada, sehingga jika dipaksakan akan terjadi kekacauan dalam perencanaan pembangunan, pengambilan kebijakan dan penyaluran program-program bagi rakyat.

Masalah lainnya adalah pendataan masyarakat miskin secara mikro yang hanya dilakukan pada tahun 2005 dan 2008 sehingga untuk tahun 2012 ini masih menggunakan data 2008. Alasan utamanya terletak pada anggaran yang terbatas. Padahal bagi kepentingan data dan intelegensi, mestinya tidak mengenal "batas anggaran".

Hasil daripada penelusuran penulis, data yang baru ditampilkan oleh BPS untuk indeks kemiskinan di Pekanbaru hanya sampai pada tahun 2010. Itu pun tidak bisa dibuka oleh pengakses situs [www. pekanbarukota.bps.go.id](http://www.pekanbarukota.bps.go.id). sedangkan ketersediaan data mikro masih menggunakan data tahun 2008.

#### **1.1.2. Standar Data Makro Kemiskinan**

Untuk data yang bersifat makro, standar yang di gunakan BPS untuk melihat garis kemiskinan (GK) dirasa tidaklah manusiawi. Yaitu dengan pengeluaran per orang dibawah Rp 233.740 per bulannya. Jika dihitung rata-rata pengeluaran per-harinya maka satu orang hanya Rp. 7.791, nilai itu hanya cukup untuk membeli sebungkus nasi di pekanbaru yang rata-rata harganya Rp. 7000 s/d 10.000. Belum lagi kebutuhan non makanan yang harus dipenuhi seperti, perumahan, pakaian, kesehatan dan pendidikan. Orang miskin menurut BPS “cukup makan satu hari sekali, tidak punya rumah, tidak perlu baju, tidak berpendidikan dan kalau sakit tidak bisa berobat.”

Hal ini sangat bertentangan dengan konsep kemiskinan yang ada di indonesia, seperti yang tertuang dalam dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang dikeluarkan Kementrian Koordinator

Kesejahteraan Rakyat tahun 2006 disebutkan bahwa : kemiskinan dipandang Sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain terpenuhinya pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Hak-hak dasar tidak berdiri sendiri tetapi saling mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi pemenuhan hak lainnya.

Jika kriteria BPS hanya cukup untuk menutupi kebutuhan pangan saja, maka banyak lagi kebutuhan dasar yang tidak terpenuhi seperti yang dimaksudkan dalam dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang dikeluarkan Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat tahun 2006 tersebut.

Kriteria ini mempersempit pemahaman tentang kemiskinan yang telah ada sebelumnya, belum lagi kriteria ini juga berlaku sama di seluruh Indonesia dimana BPS menyampingkan karakteristik kemiskinan yang bisa saja berbeda pada masing-masing wilayah. Seperti halnya kota Pekanbaru, upah minimum kota (UMK) Pekanbaru sebesar Rp 1260.000 (2012), namun belum cukup untuk menghidupi kepala keluarga dengan 1 orang istri dan 2 orang anak dengan rata-rata pengeluaran sebagai berikut:



**Tabel 4 Perkiraan Pengeluaran Minimal 1 Kepala Keluarga Di Kota Pekanbaru**

No	Kebutuhan	Pengeluaran
1	Sewa rumah	Rp. 500.000/bulan
2	Listrik	Rp. 150.000/bulan
3	Makan/minum (masak sendiri), 1 hari Rp 20.000	Rp. 600.000/bulan
4	Transportasi kepala keluarga (bensin motor sendiri/angkutan umum) 1 liter bensin Rp 4500	Rp. 135.000/bulan
5	Bahan bakar rumah tangga (minyak tanah/gas), gas 3 kg 2x isi selama 1 bulan @ Rp15.000	Rp.30.000/bulan
6	Jajan anak. 1 anak Rp 2000/hari x 2 anak	Rp.120.000/bulan
7	Kebutuhan jika ada anggota keluarga yang sakit	Rp. -
8	Membeli pakaian	Rp.-
9	Kebuhuhan rekreasi keluarga	Rp. -
	<b>Total belanja/bulan di luar biaya kesehatan, pakaian dan rekreasi</b>	<b>Rp.1.535.000/ bulan</b>

Setidaknya 1 keluarga beranggotakan 4 orang di pekanbaru mengeluarkan Rp.1.535.000/bulannya, dengan telah mengenyampingkan hiburan buat anggota keluarga, membeli pakaian dan biaya kesehatan, jika di bagi 4, maka masing–masing anggota keluarga berpenghasilan Rp. 383.750/bulan, keluarga seperti ini dikategorikan miskin karena tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar lainnya, seperti kesehatan, pakaian, rekreasi (sesuai devinisi miskin yang telah diuraikan pada bab sebelumnya ), namun tidak miskin oleh BPS karena berpendapatan di atas Rp 233.740 per kapita.

Berangkan dari kenyataan diatas maka konsep dan definisi garis kemiskinan (GK) resmi yang dipakai pemerintah selama ini bermasalah.

*Pertama*, GK resmi yang digunakan yakni GK absolut berdasarkan ukuran pengeluaran dari hasil Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional) oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Dengan dasar data ini, berarti potret kemiskinan yang ditangkap terbatas hanya pada metoda susenas yang dipakai dan kondisi statis sosial-ekonomi penduduk saat Susenas dilakukan, dengan kata lain, GK resmi pemerintah tersebut tidak sensitif untuk membandingkan tingkat kehidupan penduduk miskin tidak saja antarwaktu, namun juga pada waktu yang bersamaan membandingkan tingkat hidupnya relatif terhadap lingkungan sekitar mereka.

*Kedua*, GK resmi pemerintah hanya merefleksikan ketidakcukupan pemenuhan kebutuhan hidup yang paling dasar manusia (*butsarman*) saja, yaitu kalori dari 52 jenis komoditas bukan makanan. Pengukuran ini lemah karena kalori dapat dipenuhi dengan komponen makanan tinggi kalori, namun berharga rendah. Akibatnya, GK resmi yang digunakan dalam ukuran nilai ekuivalen pengeluaran setiap penduduk menjadi rendah sehingga jumlah penduduk miskin yang didata semakin rendah dan tidak realistis dengan kenyataannya.

*Ketiga*, pemilihan 52 jenis komoditas bukan makanan yang diequivalenkan dalam nilai rupiah pengeluaran dalam GK resmi nilai keabsahannya juga tidak dapat dipertanggungjawabkan. Pasalnya, pemilihan 52 jenis komoditas bukan makanan tersebut sifatnya *arbitrary*. Ini berarti komoditas kebutuhan nonmakanan penduduk miskin yang lebih besar atau lebih sedikit dari 52 jenis komoditi nonmakanan tidak mampu dijerat dalam data GK resmi pemerintah. Akibatnya,

nilai rupiah dari GK resmi pemerintah yang digunakan menghitung penduduk miskin hanya spesifik dan terbatas pada 52 jenis kebutuhan nonmakanan saja.

*Keempat*, GK resmi pemerintah lemah karena tidak memperhitungkan zat nutrisi lain seperti protein yang diperlukan penduduk miskin. Padahal, nutrisi protein merupakan komponen penting dalam tubuh manusia. Tidak diakomodasikannya nutrisi protein dalam GK resmi pemerintah “suka atau tidak suka” menjadi salah satu penyebab mengapa Indeks Pembangunan Manusia Indonesia (IPM) pada 2011 anjlok di peringkat 124 dari 189 negara yang di survei United Nation Development and Programme (UNDP).

*Kelima*, GK resmi pemerintah tidak mampu menangkap adanya persepsi masyarakat yang berbeda tentang arti miskin. Arti miskin bagi masyarakat lebih banyak didefinisikan sebagai suatu fenomena multi dimensi. Tidak saja dalam arti nilai pengeluaran per kapita per bulan per tahun, tetapi meliputi dimensi lain yaitu tidak adanya kesempatan, rendahnya kapabilitas, adanya ketidakamanan dan ketidakberdayaan.

Itu sebabnya masyarakat selalu “ribut” mempersoalkan angka kemiskinan statistik yang dikeluarkan BPS dengan yang dirasakan atau dilihat dalam kenyataannya. Oleh karena itu, GK resmi pemerintah saat ini perlu diperbaiki atau diganti.

Letak persoalan utamanya jika GK BPS diperbaiki tentu bukan pada besaran jumlah penduduk miskin yang akan semakin membengkak, melainkan pada komplikasi dampak negatif yang ditimbulkan menyangkut masalah sosial ekonomi dan politik beserta derivasi kebijakan pembangunan kini dan ke depan.

Misalnya, menyangkut kebijakan fiskal dan moneter, perdagangan dan investasi, pendidikan, kesehatan dan seterusnya.

## **BAB VI PENUTUP**

### **1.1. Kesimpulan**

#### **1.1.1. penerapan kriteria mikro di BPS kota pekanbaru**

Masalah pada penerapan standar didasari pada standar masyarakat miskin itu sendiri, data mikro kemiskinan didasari pada 14 kriteria yang berlaku absolut tanpa mempertimbangkan karakteristik kemiskinan pada masing-masing wilayah. Kriteria ini sering tidak sesuai dengan kenyataan, tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Sebagai misal, BPS menyebutkan rumah berlantai tanah dan berdinding bambu/rumbia sebagai kriteria kemiskinan, padahal realitas sekarang menunjukkan bahwa model rumah seperti ini sudah sangat sulit di temui di kota pekanbaru. Begitu juga dengan TV dianggap barang mewah dan langka, namun dalam salinan peraturan menteri keuangan republik indonesia nomor 620/pmk.03/2004 “tentang jenis barang kena pajak yang tergolong mewah selain kendaraan bermotor yang dikenakan pajak penjualan atas barang mewah” Peraturan ini menunjukkan bahwa TV bukan lagi barang mewah. Oleh karena itu 14 kriteria keluarga miskin yang salah satu poinnya mensyaratkan keluarga miskin tidak memiliki TV adalah salah dan keliru karena TV bukan lagi barang mewah. Soal bahan bakar memasak dari kayu bakar/arang/minyak tanah, justru bertentangan dengan program konversi minyak tanah ke gas yang dilakukan pemerintah. Soal tingkat pendidikan kepala keluarga hanya setingkat SD, sebagai salah-satu kriteria keluarga miskin sudah sangat tidak tepat. Menurut data dari dinas tenaga kerja kota Pekanbaru, pengangguran di pekanbaru yang merupakan

lulusan diploma pada Februari 2012 mencapai 1,33 % dan tamatan universitas 0,69 % dari total jumlah penduduk pekanbaru, diantaranya telah memiliki keluarga. (pekanbaru.tribunnews.com, 2012)

Berangkat dari kenyataan di atas maka kriteria BPS untuk mendapatkan data kemiskinan secara mikro tersebut tidak layak untuk diterapkan.

### **1.1.2. penerapan kriteria makro di BPS kota pekanbaru**

Garis kemiskinan BPS sebesar Rp Rp 233.740 per kapita tidak sesuai dengan kondisi real di lapangan. Demikian pula garis kemiskinan 2.100 kalori, juga masih harus dipertanyakan sisi kemanusiaannya. Pada kenyataannya, nilai 2.100 kalori hanya cukup untuk sekedar bisa *survive* dan melakukan pekerjaan fisik minimal, tidak berbicara soal pembangunan mental dan fisik manusia secara utuh.

Di kota pekanbaru upah minimum kota (UMK) sebesar Rp 1.260.000 (2012) itu saja belum dapat memenuhi semua kebutuhan dasar, apalagi dengan nilai yang di tetapkan oleh BPS untuk mengukur kemiskinan secara makro, seperti halnya BPS hanya mengukur kemiskinan berdasarkan kebutuhan makan, tanpa melihat realita kehidupan rakyat. Sehingga menurut penulis kriteria miskin versi BPS harus relatif. Apalagi garis kemiskinan versi BPS kurang dari separuh kriteria kemiskinan versi Bank Dunia, yakni pengeluaran US\$ 2 per hari atau sekitar Rp 18.000. Jika kita menggunakan kriteria Bank Dunia, tidak mustahil angka kemiskinan bisa dua kali lipat lebih.

Kita tak hendak membanding-bandingkan kriteria BPS dan Bank Dunia, tetapi sudah saatnya BPS memotret secara benar dan fokus agar hasilnya tidak buram. Sebab, potret yang buram akan menghasilkan output kebijakan yang salah. Akibatnya, masalah kemiskinan terus menjadi masalah laten yang berpotensi menjadi ‘bom waktu’ bagi negeri ini.

## **1.2.       Saran**

Mempertimbangkan kompleksitas di atas, menurut penulis, penetapan standar miskin BPS mendatang harus didasarkan pada dua pilihan jenis garis kemiskinan. Dalam hal ini tidak lagi menggunakan pengukuran kemiskinan absolut yang selama ini dipakai, melainkan pada standar kemiskinan relatif dan kemiskinan subjektif.

Standar kemiskinan relatif yang dimaksud yakni pengukuran kemiskinan dengan menggunakan *benchmark* besarnya rata-rata pendapatan atau pengeluaran masyarakat tempat seseorang tersebut tinggal. Sedangkan standar subjektif didasarkan pada nilai atau angka pendapatan atau pengeluaran yang dipersepsikan seseorang terhadap dirinya sendiri. Namun, dari dua pilihan garis kemiskinan di atas, penggunaan standar relatif sebagai cara mengukur jumlah penduduk miskin lebih terukur dibandingkan standar subjektif. Argumentasinya, karena standar relatif mendasarkan pengukuran jumlah/proporsi penduduk miskin dibandingkan tingkat pendapatan/pengeluaran rata-rata di mana seseorang tersebut tinggal.

Dengan demikian kompleksitas yang menyangkut dinamika nyata kemiskinan penduduk yang berbeda secara *demographics* dan apalagi dalam

perbedaan *bundle* kebutuhan pangan dan nonpangan setiap orang tidak lagi dipersoalkan.

Selain itu, standar relatif ini juga tidak mempersoalkan kompleksitas dalam menetapkan nilai atau angka pendapatan atau pengeluaran yang dipersepsikan seseorang terhadap dirinya sendiri. Dengan demikian, klaim angka kemiskinan ke depan tidak lagi hanya sebatas jargon politik saja, melainkan menjadi tindakan nyata pemerintah dalam mengentaskan kesulitan masyarakat kelas paling bawah tersebut.



## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Farid, 1997. *Metodologi Penelitian Sosial dalam Bingkai Ilmu Administrasi dan Pemerintahan*. Rajawali Press, Jakarta.
- Suyatno, Ir. Mkes, 2010. *pangan dan gizi sebagai indikator kemiskinan*. FKM UNDIP Semarang.
- Bisnis Indonesia, 2 Desember 2011/ *humasristek*.
- Arief, Sritua dan Adi Sasono 1981, *Indonesia : Ketergantungan Dan Keterbelakangan*, Lembaga Studi Pembangunan. Jakarta.
- Baran, Paul, 1957. *Political Economy Of Growth*,: Monthly Review Press, New York.
- BKKBN, 2009. *Profil Hasil Pendataan Keluarga Tahun 2009*, BKKBN, Jakarta.
- Bobo, Julius. 2003. *Transformasi Ekonomi Rakyat*. PT Pustaka CIDESINDO. Jakarta.
- Booth, A. dan R.M. Sundrum. 1987. *Distribusi Pendapatan, dalam A. Booth dan P.McCawley (Eds.) Ekonomi Orde Baru*. LP3ES, Jakarta.
- BPS. 2004, *Data Dan Informasi Kemiskinan*, Jakarta.
- BPS. 2009. *Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009, Jakarta*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS-Statistic Indonesia, Bappenas, and UNDP. 2004. *The Economics of Democracy: Financing*.
- Deliarnov, 2005. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi, Edisi Revisi*, PT Raja Grafindo Prada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Ekonomi Politik*. Jakarta : Erlangga.
- Ditjen PMD, Depdagri. 2004. *Rekapitulasi Pembentukan KPK Provinsi, Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia*. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa. Departemen Dalam Negeri. Jakarta.
- Giddens, Anthony, 1986, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern*, UI Press, Jakarta.
- Gilpin, Robert dan Gilpin, Jean Millis. 2002, *Tantangan Kapitalisme Global*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Human Development in Indonesia. BPS-Statistic Indonesia, Bappenas, and UNDP.

Michael P. Todaro Dan Stephen C. Smith.2003, *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*, Erlangga, Jakarta.

Mubyarto .1993, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*. LP3ES. Jakarta.

\_\_\_\_\_, 1984. *Strategi Pembangunan Pedesaan*, P3PK UGM Yogyakarta.

\_\_\_\_\_,2000, *Membangun Sistem Ekonomi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFE.

Sajogyo. 1982. *Bunga Rampai Perekonomian Desa*, Yayasan Obor Indonesia.

Sarman Mukhtar dan Sajogyo.2000. *Masalah Penanggulangan Kemiskinan Refleksi dari Kawasan Timur Indonesia*, Puspa Swara.

Soegijoko dan Kusbiantoro. 1997, *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Grasindo, Jakarta.

Sumodiningrat, Gunawan, 1998, *Membangun Perekonomian Rakyat, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, Gunawan, 1999, *Pemberdayaan Masyarakat Dan JPS*, PT Gramedia, Jakarta.

Suparlan, Parsudi (Ed), 1993, *Kemiskinan Di Perkotaan*, Yayasan Obor Indonesia,Jakarta.

Supriatna, Tjahya, 2000, *Strategi Pembangunan Dan Kemiskinan*, Rineka Cipta, Jakarta.

Departemen Sosial RI.*Panduan Operasional Program Pemberdayaan Fakir Miskin Melalui Bantuan Sarana Penunjang Produksi KUBE Bidang Konveksi*. 2005.Jakarta.

\_\_\_\_\_,*Panduan Pendamping TKSM Bagi Fakir Miskin*.2005. Jakarta.

\_\_\_\_\_,*Rencana Strategi Penanggulangan Kemiskinan Program Pemberdayaan Fakir Miskin 2006-2010*.Jakarta.

Hamim, Sufian, 2003. *Administrasi Organisasi dan Manajemen*. UIR Press, Pekanbaru.

Komaruddin, 1984. *Kamus Riset*. Angkasa, Bandung.

Kumorotomo, Wahyudi, 1992. *Etika Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Sejahtera, Jakarta.

Singarimbun, Masri dan Sufian Effendi, 1989. *Metode Penelitian Survey*. LP3S, Jakarta.

Sugiyono, 2003. *Metode Penelitian Administrasi*. Penerbit Alfabeta, Bandung.

Umar, Husein, 2004. *Metode Riset Ilmu Administrasi; Ilmu Administrasi Negara, Pembangunan, dan Niaga*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Wallace Walter W, 1990. *Metoda Logika Ilmu Sosial*. Bumi Aksara, Jakarta.

Kesimpulan Penggugat dalam Perkara Nomor : 311/Pdt.G/2008/PN.Jkt.PST  
Antara Marlo Sitompul, Sebagai PENGGUGAT Melawan Negara  
Republik Indonesia Cq Presiden Republik Indonesia Cq Kepala Badan  
Pusat Statistik Dr Rusman Heriawan Sebagai tergugat.

Replik atas jawaban tergugat Dalam perkara nomor : 311/pdt.g/2008/pn.jkt.pst  
Antara Marlo sitompul sebagai penggugat melawan negara republik  
indonesia cq presiden republik indonesia cq kepala badan pusat statistik dr  
rusman heriawan sebagai tergugat.

### **Web-site**

[www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)

[www.artikata.com](http://www.artikata.com)

[www.kompas.com](http://www.kompas.com)

[www.berdikarionline.com](http://www.berdikarionline.com)

[www.inilah.com](http://www.inilah.com)

[www.gagasanriau.com](http://www.gagasanriau.com)

[www.riauterkini.com](http://www.riauterkini.com)

[www.riaubisnis.com](http://www.riaubisnis.com)

<http://bbc.co.uk>

<http://mamujukab.bps.go.id>

<http://gemamanahan.com>

<http://www.tribunnews.com>

<http://id.shvoong.com>

<http://pekanbaru.tribunnews.com>

<http://ryzmelinda-ryzmelinda.blogspot.com>

<http://id.shvoong.com>